

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

TERCER PERIODO ORDINARIO DE LA XLIII LEGISLATURA

58ª SESION EXTRAORDINARIA

PRESIDE EL DOCTOR GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
(Presidente)
Y EL SEÑOR SENADOR REINALDO GARGANO
(Tercer Vicepresidente)

ACTUAN EN SECRETARIA LOS TITULARES DOCTOR JUAN HARAN URIOSTE Y SEÑOR MARIO FARACHIO

SUMARIO

1) TEXTO DE LA CITACION

"Montevideo, 15 de diciembre de 1992.

La CAMARA DE SENADORES se reunirá en sesión extraordinaria, mañana miércoles 16, a la hora 15 y 30, a fin de hacer cesar el receso y considerar el siguiente

ORDEN DEL DIA

1º) Discusión general y particular del proyecto de ley por el que se crean los instrumentos legales para la Protección del Medio Ambiente e Impacto Ambiental.

(Carp. Nº 492/91 - Rep. Nº 474/92)

2º) Discusión particular del proyecto de comunicación relacionado con el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 1/92, sobre derecho de explotación de la Zona Franca de Colonia.

(Carp. Nº 1012/92 - Rep. Nº 526/92)

LOS SECRETARIOS".

2) ASISTENCIA

ASISTEN: los señores senadores **Alonso Tellechea, Amorín Larrañaga, Arana, Astori, Batalla, Belvisi, Blanco, Bruera, Cadenas, Boix, Cassina, Cigliuti, de Fuentes, Guntin, Irurtia, Jude, Korzeniak, Librán Bonino, Millor, Oxacelhay, Pereyra, Pérez, Raffo, Santoro, Silveira Zavala, Urioste y Zumarán.**

FALTAN: con licencia, los señores senadores **Abreu y Ricaldoni;** con aviso, el señor senador **Araújo** y sin aviso, los señores senadores **Bouza y González Modernell.**

3) LEVANTAMIENTO DEL RECESO

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierto el acto.

(Es la hora 16)

-De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución, corresponde primeramente levantar el receso, para estar en condiciones de tratar los asuntos que, por decisión adoptada en el día de ayer, se incluyeron en el orden del día.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se levanta el receso.

(Se vota:)

-16 en 16. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Está abierta la sesión.

4) SOLICITUD DE LICENCIA

SEÑOR PRESIDENTE.- Dése cuenta de una solicitud de licencia.

(Se da de la siguiente:)

"El señor senador Abreu solicita licencia, a partir del próximo 16 de diciembre, por el término de 31 días."

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 15 de diciembre de 1992.

Señor Presidente de la
Cámara de Senadores
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Presente

De mi mayor consideración:

Por la presente solicito a Ud. licencia a partir del próximo 16 de diciembre, por el término de 31 días.

Sin otro particular, lo saludo muy atentamente.

Sergio Abreu. Senador".

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se concede la licencia solicitada.

(Se vota:)

-16 en 16. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

5) INTEGRACION DEL CUERPO

SEÑOR PRESIDENTE.- Dése cuenta de un desistimiento para integrar el Cuerpo ante la convocatoria realizada.

(Se da de la siguiente:)

"El señor Pedro Juan Forné comunica que por esta única vez no hará uso de la suplencia respectiva."

-Léase.

(Se lee:)

"Montevideo, 15 de diciembre de 1992.

Sr. Presidente del
Senado de la República
Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez
Presente

De mi mayor consideración:

Por la presente, quien suscribe Cr. Pedro Juan Forné, suplente del Senador Sergio Abreu, comunica a Ud. que a los

efectos pertinentes, se tome nota que por única vez no hará uso de la suplencia respectiva.

Reitera, su consideración más distinguida.

Cr. Pedro Juan Forné".

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde convocar al siguiente suplente, que es el señor Enrique de Fuentes, quien reiteradamente ha integrado el Cuerpo en la misma calidad y, por consiguiente, está habilitado para ingresar a Sala si se encontrare en la Casa.

6) PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE E IMPACTO AMBIENTAL. Proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar el asunto que figura en primer término del orden del día: "Proyecto de ley por el que se crean los instrumentos legales para la Protección del Medio Ambiente e Impacto Ambiental (Carp. Nº 492/91 - Rep. Nº 474/92)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 492/91
Rep. Nº 474/92

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Montevideo, 5 de junio de 1991.

Señor Presidente
de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo para remitirle a su consideración el proyecto de ley de Protección e Impacto Ambiental, que tiene como finalidad específica la preservación del medio ambiente humano, para las generaciones presentes y futuras.

Con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por la Ley Nº 16.112 del 23 de Mayo de 1990, se ha concretado la aspiración largamente esperada a nivel nacional, para comenzar una nueva etapa en lo que a la protección del medio ambiente se trata.

En efecto, la norma citada, por primera vez en el país, comete al citado Ministerio, entre otras, la formulación, ejecución, supervisión, evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente, y la instrumentación de la política nacional en la materia.

El proyecto adjunto, tiene como finalidad crear los instrumentos legales indispensables, para el cumplimiento de esos fines, y fundamentalmente desarrollar una conciencia nacional, a todo nivel, tendiente a evitar que los avances tecnológicos, provoquen daños irreparables, tanto sea del entorno donde vive el hombre, como del medio natural a que está habituado e integra su patrimonio cultural.

La normativa cuya consideración se procura mediante este proyecto de ley, persigue fundamentalmente declarar la necesidad de que toda persona o empresa, está obligada a defender el hábitat natural o medio ambiente, no desarrollando acciones que lo alteren o cambien sustancialmente; o en caso contrario, serán responsables de todas las erogaciones tendientes a su recomposición: o cuando no fuera posible, la reducción dentro de los términos más adecuados, de los efectos perjudiciales producidos.

A estos efectos, y tal como lo ha hecho la legislación de los países más avanzados, se dispone la necesaria y preceptiva obligación de realizar estudios y evaluaciones de **"impacto ambiental"**, previos a la iniciación de determinadas obras o actividades, que por su naturaleza muy particular, implican un riesgo cierto de provocar efectos irreversibles en el medio ambiente.

Las evaluaciones de impacto ambiental constituyen una técnica generalizada en todos los países avanzados, recomendada en forma especial por organismos internacionales, considerándola como el instrumento más adecuado para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado con esa finalidad -así como también de dirigir la política de vivienda y de ordenamiento territorial- deberá realizar una evaluación del estudio de impacto que se le presente. Se le faculta para determinar la mejor forma de minimización de los perjuicios, teniendo en cuenta que dentro de ciertos parámetros, toda obra necesariamente provoca efectos no deseados. Atendiendo a la necesaria evolución industrial, deberán combinarse los elementos para que exista una interrelación que, sin provocar la paralización o estancamiento del país, posibilite dentro de ciertas condiciones, acometer actividades que se reputan necesarias para el desarrollo nacional.

No sólo se persigue la necesidad del previo estudio a nivel técnico, sino que en determinadas circunstancias, se ha creído conveniente que exista la posibilidad de discutir a nivel general, las particularidades de aquellas actividades que por su naturaleza, pueden trascender la esfera propia del proponente.

Con esa finalidad, se ha previsto que el Ministerio respectivo quede facultado para presentar en audiencia pública, los proyectos que a su entender puedan significar esa trascendencia. Así tendrán oportunidad de manifestarse, todos aquellos que tienen objeciones o demuestran interés de formular apreciaciones sobre el proyecto objeto de esa audiencia. El conocimiento y discusión pública, proporcionará las máximas garantías tendientes al conocimiento global del mismo, y su aceptación por la sociedad.

Se dan todas las garantías para que aquellos aspectos confidenciales que puedan emanar de las particularidades del pro-

yecto, no sean vulneradas y confieran al proponente, la seguridad de que no trascenderán y beneficiarán indirecta e indebidamente a terceros.

Pero no sólo la audiencia pública que el Ministerio puede convocar, garantiza la máxima publicidad en aquellas situaciones que se revelen como justificantes de esa tramitación. También se ha considerado fundamental, que todo proyectista de una obra o trabajo cuyo contenido sea de aquellos referidos en la ley, realice un resumen de las particularidades más esenciales del mismo. Y este resumen una vez que sea confirmado como acorde al proyecto particular presentado, será puesto de manifiesto por un plazo de veinte días, en las oficinas respectivas. Así cualquier interesado quedará en condiciones de tomar conocimiento de lo que se proyecta construir o realizar.

Por último, teniendo en cuenta que para la realización de obras de la envergadura de aquellas específicamente sujetas a estudio de impacto ambiental, son necesarias diversas autorizaciones -nacionales y departamentales- se establece que éstas no pueden otorgarse en tanto no se acceda a la que dispone este proyecto de ley; al tiempo que, con la finalidad de abreviar los estudios particulares de diferentes organismos, se establece que los dictámenes producidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrán ser compartidos por los restantes organismos, dentro del ámbito de su contenido. Esto redundará no sólo en abreviación de las tramitaciones, sino en economías funcionales, desde que no existirá una duplicación de la tarea.

En definitiva, el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo somete a consideración del Poder Legislativo, tiende a llenar un vacío en nuestra Legislación, originado por los adelantos tecnológicos y la evolución mundial que en esta materia se ha operado. Se cumplirá así con la obligación de nuestra generación, al asegurar a las que nos sucedan, la máxima protección del medio ambiente. No sólo para su disfrute íntegro -tal como ocurrió con lo que nos legaron nuestros antepasados- sino para que la naturaleza no se transforme en un ambiente hostil, que en lugar de satisfacer las necesidades más elementales, se convierta en un elemento adicional que tendrán que enfrentar en la permanente búsqueda del bienestar y desarrollo económico.

Luis Alberto Lacalle Herrera, PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, **Raúl J. Lago.**

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. - Declárase de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención del impacto ambiental y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

Art. 2º. - Es deber fundamental de cada persona pública o privada abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca en contaminación, grave modificación o destrucción del medio ambiente.

Art. 3º. - Quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos precedentes, será responsable de todos los efectos o perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo de las acciones conducentes a su recomposición.

Art. 4º. - Cuando los efectos ocasionados por dicha violación sean irreversibles, el responsable deberá hacerse cargo de todas las medidas que disponga el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tendientes a su máxima reducción o mitigación y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder.

Art. 5º. - Se considera impacto ambiental toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente afecten:

I. La salud, seguridad o calidad de vida de la población.

II. Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias.

III. La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

Art. 6º. - Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la intervención previa preceptiva y el control posterior, respecto de todas las obras o trabajos descriptos en el artículo siguiente, así como de aquellos otros no mencionados específicamente, y que a juicio del citado Ministerio puedan ser susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad.

Art. 7º. - Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental entre otras las siguientes actividades, construcciones u obras:

I. - Carreteras, vías férreas y aeropuertos.

II.- Puertos, terminales de transvase de petróleo o productos químicos, y puertos deportivos.

III.- Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales.

IV.- Plantas de tratamiento y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos.

V. Extracción de minerales y de combustibles fósiles.

VI. Usinas de generación de electricidad de más de 10 megawatios cualquiera sea su fuente primaria.

VII. Líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 Kv. o más.

VIII. Obras Hidráulicas para explotación o regulación de recursos hídricos.

IX. Explotaciones forestales en áreas mayores de 100 Hás.

X. Complejos y unidades industriales, agroindustriales y turísticos.

XI.- Instalación de zonas industriales y zonas francas, cuando comprendan las obras o actividades precedentes.

La descripción precedente es sin perjuicio de otras actividades reguladas por normas legales específicas.

Art. 8º.- Para estar en condiciones de iniciar la ejecución de las obras o trabajos en las que estén involucradas cualquiera de las situaciones descriptas anteriormente, los interesados deben obtener la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Art. 9º.- Para solicitar dicha autorización se deberán adjuntar el estudio a que hace referencia el artículo 7º y los elementos que se entiendan convenientes para el mejor análisis del proyecto.

Art. 10.- La solicitud de autorización deberá ser realizada por el propietario del inmueble donde se proyecta la ejecución de las acciones, o con su consentimiento expreso. A todos los efectos de esta ley, quedan comprendidas las acciones y obras públicas y privadas.

Art. 11.- Los técnicos y profesionales intervinientes, serán solidariamente responsables de los perjuicios ocasionados por la realización de obras o trabajos que no hubieran obtenido la autorización prevista en esta ley, o por el apartamiento a las condicionantes específicas contenidas en los antecedentes que ameritaron su autorización.

Art. 12.- El estudio de evaluación de impacto ambiental deberá ser suscrito por al menos un técnico profesional universitario que corresponda a la materia específica sobre la que versa el proyecto, quien será responsable por los resultados presentados.

No podrán intervenir ni suscribir estos proyectos, funcionarios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Art. 13.- Los requisitos mínimos que deberá contener la presentación de la solicitud de autorización, son los siguientes:

a) La identificación del propietario del predio donde se proyectan los trabajos u obras, su consentimiento y conformidad, así como la designación por su parte de un responsable técnico profesional en la elaboración del proyecto y en su ejecución futura.

b) La descripción detallada de su contenido, del espacio físico y entorno donde el mismo se emplazaría, junto con todos los detalles que, globalmente, posibiliten su consideración integral.

c) El estudio de evaluación de impacto ambiental.

d) Un resumen del proyecto en términos fácilmente comprensibles que contenga las particularidades más esenciales y los efectos que la misma pueda determinar.

e) Aquellos otros requisitos que pueda determinar la reglamentación.

Art. 14.- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá solicitar la ampliación o complementación de los informes contenidos en ese estudio, sin perjuicio de los informes técnicos propios o de aquellos de terceros que pueda requerir.

Art. 15.- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente está facultado para solicitar informes a otros organismos públicos, en cuyo caso éstos deberán brindarlos.

Art. 16.- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pondrá de manifiesto en sus oficinas el resumen del proyecto a que hace referencia el numeral d) del artículo 13 de esta ley, una vez que considere que el mismo corresponde al proyecto presentado.

A estos efectos, permanecerá a la vista y para conocimiento de cualquier interesado, por el plazo de veinte días.

Art. 17.- El Ministerio referido podrá disponer la realización de audiencia pública, cuando considere que el proyecto implique repercusiones graves de orden cultural o social, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado. En todos los casos la resolución final será de cargo exclusivo del citado Ministerio.

Art. 18.- La confidencialidad de las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto, será respetada por el Ministerio, en todo el proceso de análisis del proyecto y su impacto ambiental, así como en las eventuales audiencias públicas.

Art. 19.- Si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiental considera que el proyecto provoca un impacto ambiental inaceptable a los mínimos admisibles que determine, podrá negar la autorización.

Art. 20.- Una vez otorgada la autorización, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente controlará que la ejecución de los trabajos u obras y su funcionamiento, se realicen conforme al proyecto aprobado.

Art. 21.- Las tareas de contralor primario, podrán ser delegadas total o parcialmente, siempre que las mismas recaigan en organismos del Estado.

Art. 22.- En caso de comprobar cualquier apartamiento en la forma de ejecución del proyecto aprobado, el Ministerio dispondrá la suspensión de las obras, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder. Las obras suspendidas, no podrán recomenzar en tanto no recaiga sobre ellas nueva autorización.

Art. 23.- En igual forma procederá, cuando constate la ejecución de actividades u obras comprendidas, sin la previa autorización correspondiente.

A todos los efectos, cuando se acredite el incumplimiento a las obligaciones impuestas en esta ley, el Ministerio referido podrá disponer la adopción de las medidas cautelares y sancionatorias previstas en las leyes Nos. 16.112 del 30 de mayo de 1991 y 16.170 del 28 de diciembre de 1991.

Art. 24.- La autorización exigida por esta ley será previa a las de otros organismos que pudieran corresponder, los cuales no podrán concederlas sin exigir la constancia respectiva del citado Ministerio.

Sin perjuicio de ello, se podrán tramitar simultáneamente, aunque supeditándose su aprobación a la previa autorización a que se refiere esta ley.

Art. 25.- Cuando un proyecto requiera además la autorización de otros organismos públicos, los dictámenes producidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrán ser compartidos por los restantes, dentro del ámbito de su contenido, a efectos del otorgamiento de permisos o autorizaciones.

Art. 26.- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá declarar objeto de estudio de impacto ambiental y consecuentemente solicitarlo, a aquellas industrias, obras o actividades que produzcan alteraciones o emisiones contaminantes al medio ambiente, con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos.

En ese caso, se aplicarán las disposiciones de esta ley, en cuanto pudiera corresponder.

Art. 27.- El Poder Ejecutivo reglamentará todo lo relacionado con esta ley, y en especial los elementos básicos que necesariamente deben contener los estudios de impacto ambiental, su forma de presentación y tramitación.

Art. 28.- Comuníquese, publíquese, etc.

Raúl J. Lago.

CAMARA DE SENADORES
Comisión de Medio Ambiente

INFORME

Al Senado:

El proyecto de ley que tiene a consideración el Senado de la República fue presentado por el Poder Ejecutivo el 5 de junio de 1991 con motivo del día Mundial de Medio Ambiente. Tiene por objetivo llenar un vacío en nuestra legislación, cuyo origen se encuentra en los acelerados cambios de naturaleza económica, social, cultural y tecnológica tanto a nivel nacional como internacional y en la evolución mundial que en materia de derecho en el campo ambiental se están procesando.

Llenar este vacío significa que nuestra generación estará cumpliendo con la obligación de defender y preservar para las generaciones venideras, un ambiente sano; que los recursos naturales serán administrados en forma sustentable; que la República contará con un instrumento para compatibilizar el desarrollo económico social con la defensa, protección y preservación del Medio Ambiente.

MARCO INSTITUCIONAL

La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispuesta por la Ley Nº 16.112, de 23 de mayo de 1990 significó el comienzo de una nueva etapa en la política de preservar y proteger el ambiente en nuestro país. En esta ley se le comete al Ministerio creado, entre otros cometidos:

"**Artículo 3º inc. 7.**- La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del Medio Ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia".

"La preparación de un Código del Medio Ambiente" (Art. 11) y la constitución "de una Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente, integrada por los delegados de los Organismos públicos y privados de acuerdo con lo que establezca la Reglamentación, entre los que estarán comprendidos la Universidad de la República y el Congreso Nacional de Intendentes Municipales" (Art. 10).

Por el Art. 6º la ley citada le otorga al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las funciones de control de las actividades tanto públicas como privadas sobre las normas de protección ambiental. El mismo artículo establece los montos de las multas que serán aplicadas en caso de que dichas normas no sean cumplidas. Independientemente "el Ministerio podrá ejercer la acción prevista en el Art. 42 del Código General del Proceso".

Este proyecto de ley tiene como finalidad crear los instrumentos legales para el cumplimiento de los cometidos que le otorgó el Poder Legislativo, instrumentos sin los cuales el Mi-

nisterio no podrá cumplir cabalmente los fines que le confirió la ley de su creación.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

En los primeros artículos el proyecto establece:

- Que es de interés nacional y general la protección del Medio Ambiente.

- Enumera los fenómenos negativos que pueden causar daños al Medio: depredación, destrucción, contaminación.

- Se orienta a la prevención del Impacto Ambiental que puedan originar las acciones o actividades tanto públicas como privadas.

- Hace responsable a los que violando lo establecido por la ley, deterioran el Medio Ambiente, y establece la obligación de hacerse cargo de su recomposición.

- Define en forma genérica el concepto "Impacto Ambiental".

- Establece la competencia previa preceptiva y el control posterior de todas las obras o acciones descritas en el artículo 7º que enumera un listado de éstas.

El establecimiento de una obligatoriedad de los estudios de Impacto Ambiental tiene su fundamento en la necesidad de tener pleno conocimiento de los posibles efectos tanto beneficiosos como perjudiciales que generan las actividades, obras o acciones humanas que directa o indirectamente afectan; "la salud, seguridad o calidad de vida de la población", "las condiciones estéticas, culturales y sanitarias del Medio", "la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales".

Estos cambios y alteraciones pueden producir efectos a corto plazo o prolongarse en el tiempo, pueden tener incidencia en un reducido territorio o en una amplia región, incluso trascender las fronteras nacionales; pueden afectar muchos o pocos elementos del Ambiente: naturales, culturales, sociales.

Los estudios de Impacto Ambiental son requerimiento obligatorio en gran número de países principalmente en los de mayor desarrollo económico. Es por todos conocidos los grandes desastres ecológicos que se han producido en las últimas décadas como accidentes industriales, pérdida de vidas humanas, de recursos naturales y grandes perjuicios a la población en su salud y bienestar.

Está ampliamente comprobado que en los países en donde se realizan los estudios de Impacto Ambiental previos, se ha logrado evitar muchos efectos nocivos y perjuicios sobre la población y sobre la naturaleza y sus recursos.

Por eso es que todo proyecto de cierta envergadura y algunos que por su naturaleza puedan ser contaminantes o depredatorios, deba incluir un informe o estudio de Impacto que causa al Ambiente.

El proyecto a consideración que establece esta norma de obligatoriedad de estudios previos a nivel técnico, prevé, para casos que por su repercusión y naturaleza, un mecanismo para discutir a nivel general los proyectos de obras o acciones. Se ha previsto que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente quede facultado para presentar en Audiencia Pública, los proyectos que a su entender impliquen graves repercusiones de orden cultural, social o ambiental.

A esto se suma la publicación de un resumen de los proyectos que estarán a disposición de cualquier interesado, garantizando a los titulares de los mismos los aspectos que puedan configurar secreto industrial o comercial.

El conocimiento, la información y la discusión pública dará las máximas garantías a los Organismos públicos y privados y a la población de que se respetan las normas establecidas de preservación ambiental y ello posibilitará la aceptación por parte de toda la sociedad.

ARTICULOS DE MAYOR DISCUSION

Art. 6º: sobre las competencias que se le otorgan al Ministerio.

La Comisión entendió que el Ministerio podrá delegar en organismos estatales las atribuciones que por este artículo se le cometen; por lo cual consideró que no es necesario especificarlos, ya que el Art. 168, numeral 24 y el Art. 181 numeral 9 de la Constitución de la República lo establecen claramente.

Art. 7º: sobre el listado de las actividades y obras.

La Comisión entendió que es importante establecer el listado de acciones, obras o actividades que deben ser reglamentadas para que sean objeto de estudio de Impacto Ambiental.

Art. 9º: sobre la solicitud de autorización.

La Comisión entendió que debe ser el titular del proyecto de obras o acciones el solicitante de dicha autorización quien además, es el responsable de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Protección e Impacto Ambiental, que debe adjuntar los estudios y todos los elementos que entienda conveniente para un mejor análisis del proyecto. A todos los efectos quedan comprendidas las acciones públicas y privadas.

Por estas razones la Comisión de Medio Ambiente del Senado, propone la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY SUSTITUTIVO

Artículo 1º. - Declárase de interés general y nacional la protección del medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la prevención

del impacto ambiental y, en su caso, la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas.

Art. 2º. - Es deber fundamental de cada persona pública o privada abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca en contaminación, grave modificación o destrucción del medio ambiente.

Art. 3º. - Quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos precedentes, será responsable de todos los efectos o perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo de las acciones conducentes a su recomposición.

Art. 4º. - Cuando los efectos ocasionados por dicha violación sean irreversibles, el responsable deberá hacerse cargo de todas las medidas que disponga el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tendientes a su máxima reducción o mitigación y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder.

Art. 5º. - Se considera impacto ambiental toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultantes de las actividades humanas que directa o indirectamente afecten:

I. La salud, seguridad o calidad de vida de la población.

II. Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio.

III. La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

Art. 6º. - Cométese al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la intervención previa preceptiva y el control posterior, respecto de todas las obras o trabajos descritos en el artículo siguiente, así como de aquellos otros no mencionados específicamente, que a juicio del citado Ministerio pueden ser susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad.

Art. 7º. - Quedan sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental, entre otras, las siguientes actividades, construcciones u obras:

a - Carreteras, vías férreas y aeropuertos.

b - Puertos, terminales de trasvase de petróleo o productos químicos.

c - Oleoductos, gasoductos y emisarios de líquidos residuales.

d - Plantas de tratamiento, equipos de transporte y disposición final de residuos tóxicos o peligrosos.

e - Extracción de minerales y de combustibles fósiles.

f - Usinas de generación de electricidad de más de 10 megawatios cualquiera sea su fuente primaria.

g - Líneas de transmisión de energía eléctrica de 150 kw. o más.

h - Obras hidráulicas para la explotación o regulación de recursos hídricos.

i - Explotaciones forestales.

j - Complejos y unidades industriales, agroindustriales y turísticos.

k - Instalación de zonas industriales y zonas francas cuando comprendan las obras o actividades enunciadas precedentemente.

l - Proyectos urbanísticos de más de 100 hectáreas o en áreas consideradas de relevante interés ambiental a criterio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La descripción precedente es sin perjuicio de otras actividades reguladas por normas legales específicas.

Art. 8º. - Para estar en condiciones de iniciar la ejecución de las obras o trabajos en la que estén involucradas cualquiera de las situaciones descriptas anteriormente, los interesados deben obtener la autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Art. 9º. - La solicitud de autorización respectiva deberá ser realizada por la persona física o jurídica titular del proyecto de obras o trabajos a ejecutar, que será responsable de dar cumplimiento a las exigencias dispuestas por la presente ley, debiendo adjuntar los estudios a que hace referencia el artículo 7º, junto con los elementos que entiendan conveniente para el mejor análisis del proyecto. A todos los efectos de esta ley, quedan comprendidas las acciones y obras públicas y privadas.

Art. 10. - Los titulares de las obras o acciones a ejecutar y los técnicos y profesionales intervinientes, serán solidariamente responsables de los perjuicios ocasionados por la realización de las obras o trabajos que no hubieran obtenido la autorización prevista en esta ley, o por el apartamiento a las condicionantes específicas contenidas en los antecedentes que ameritaron su autorización.

Art. 11. - El estudio de evaluación de impacto ambiental requerido por la presente ley, deberá ser suscripto por los técnicos intervinientes, uno de los cuales al menos, deberá ser un técnico profesional universitario que será responsable por los resultados presentados.

No podrán intervenir ni suscribir estos estudios, funcionarios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

Medio Ambiente, así como técnicos y profesionales intervinientes en la realización del proyecto original de las obras o acciones comprendidas en la presente ley.

Art. 12. - Los requisitos mínimos que deberá contener la presentación de la solicitud de autorización son los siguientes:

a - La identificación del o los propietarios de los predios donde se ejecutará el proyecto, la identificación precisa del o de los titulares del proyecto y de los técnicos profesionales responsables en la elaboración del proyecto y su ejecución futura.

b - El proyecto suscrito por el o los profesionales designados con la descripción detallada de su contenido, del espacio físico y entorno donde el mismo se emplazaría junto con todos los detalles que globalmente posibiliten su consideración integral.

c - El estudio de evaluación de impacto ambiental suscrita por un técnico profesional universitario.

d - Un resumen del proyecto en términos fácilmente comprensible que contenga las particularidades más esenciales y los efectos que la misma pueda determinar.

e - Aquellos otros requisitos que pueda determinar la reglamentación.

Art. 13. - El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá solicitar la ampliación o complementación de los informes contenidos en ese estudio.

Art. 14. - El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, está facultado para solicitar informes a otros organismos públicos, en cuyo caso éstos deberán brindarlos en un término de 40 días.

Art. 15. - El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pondrá de manifiesto en sus oficinas el resumen del proyecto a que hace referencia el numeral d) del Art. 12 de esta ley, una vez que considere que el mismo corresponde al proyecto presentado. Para ello efectuará una comunicación mediante publicación en el Diario Oficial y un diario del departamento al que se refiere el proyecto, a partir del cual habrá un plazo de 40 días para que cualquier interesado pueda acceder a la vista del mismo y formular las apreciaciones que considere convenientes.

Art. 16. - El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá disponer la realización de audiencia pública, cuando considere que el proyecto implique repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental, a cuyos efectos determinará la forma de su convocatoria, así como demás aspectos inherentes a su realización, y en la que podrá intervenir cualquier interesado. En todos los casos la resolución final será de cargo exclusivo del citado Ministerio.

Art. 17. - La confidencialidad de las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto, será respetada por el Ministerio en todo el proceso de análisis del proyecto y su impacto ambiental, así como en las eventuales audiencias públicas.

Art. 18. - Si el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente considera que el proyecto provoca un impacto ambiental inaceptable a los mínimos admisibles que determine, podrá negar la autorización.

Art. 19. - Una vez otorgada la autorización, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, controlará que la ejecución de los trabajos u obras y su funcionamiento, se realicen conforme al proyecto aprobado.

Art. 20. - En caso de comprobar cualquier apartamiento en la forma de ejecución del proyecto aprobado, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, dispondrá la suspensión de las obras, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder. Las obras suspendidas no podrán recomenzar en tanto no recaigan sobre ellas nueva autorización.

Art. 21. - En igual forma procederá, cuando constate la ejecución de actividades u obras comprendidas, sin la previa autorización correspondiente.

A todos los efectos, cuando se acredite el incumplimiento a las obligaciones impuestas en esta ley, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá disponer la adopción de las medidas cautelares y sancionatorias previstas en las Leyes Nos. 16.112, de 30 de mayo de 1991 y 16.170, de 28 de diciembre de 1991.

Art. 22. - La autorización exigida por esta ley será previa a la de otros organismos que pudieran corresponder, los cuales no podrán concederlas sin exigir la constancia respectiva del citado Ministerio.

Sin perjuicio de ello, se podrán tramitar simultáneamente, aunque supeditándose su aprobación a la previa autorización a la que se refiere esta ley.

Art. 23. - Cuando un proyecto requiera además la autorización de otros organismos públicos, los dictámenes producidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrán ser compartidos por los restantes, dentro del ámbito de su contenido, a efectos del otorgamiento de permisos o autorizaciones.

Art. 24. - El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, podrá declarar objeto de estudio de impacto ambiental y consecuentemente solicitarlo, a aquellas industrias, obras o actividades que produzcan alteraciones o emisiones contaminantes al Medio Ambiente, con la finalidad de aplicar en ellas las medidas paliativas de los efectos nocivos.

En ese caso se aplicarán las disposiciones de esta ley, en cuanto pudiera corresponder.

Art. 25. - El Poder Ejecutivo reglamentará todo lo relacionado con esta ley, y en especial los elementos básicos que necesariamente deben contener los estudios de impacto ambiental, su forma de presentación y tramitación.

Sala de la Comisión, 20 de agosto de 1992.

Leopoldo Bruera (Miembro Informante), **Hugo Batalla, Dante Irurtia, Néstor Moreira Graña** (con salvedades), **Juan Carlos Raffo** (con salvedades). Senadores".

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el proyecto.

(Se lee)

-En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor senador Bruera.

SEÑOR BRUERA.- Señor Presidente: el proyecto de ley que tiene a consideración el Senado de la República fue presentado por el Poder Ejecutivo el 5 de junio de 1991, con motivo del Día Mundial del Medio Ambiente. Dicho proyecto tiene por objetivo llenar un vacío en nuestra legislación, cuyo origen se encuentra en los acelerados cambios de naturaleza económica, social y cultural, tanto a nivel nacional como internacional y en la evolución mundial que en materia de derecho en el campo ambiental se están procesando. Llenar este vacío significa actuar cumpliendo con la obligación de defender y preservar para las generaciones venideras un ambiente sano, que los recursos naturales serán administrados en forma sustentable, que la República contará con un instrumento para compatibilizar el desarrollo económico y social, con la defensa, protección y preservación del medio ambiente.

La creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Ley Nº 16.112 de 23 de mayo de 1990, intenta el comienzo de una nueva etapa en la política de preservar y proteger el ambiente en nuestro país.

Por esta ley se comete al Ministerio creado, entre otros objetivos, los siguientes: la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia; la preparación de un código de medio ambiente -artículo 111- y la constitución de una Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente, integrada por los delegados de los organismos públicos y privados, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación, entre los que estarán comprendidos la Universidad de la República y el Congreso Nacional de Intendentes.

Asimismo, por el artículo 6º de dicha ley, se otorga al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las funciones de control de las actividades tanto públicas como privadas, sobre las normas de protección ambiental. El mismo artículo establece los montos de las multas que serán aplicadas, en el caso de que dichas normas no sean cumplidas. Independientemente, el Ministerio podrá ejercer la acción prevista en el artículo 42 del Código General del Proceso.

Este proyecto de ley tiene como finalidad crear los instrumentos legales para el cumplimiento de los cometidos que le otorgó el Poder Legislativo, sin los que el Ministerio no podrá cumplir cabalmente los fines que le confirió la ley de su creación.

En forma breve, podemos decir que el contenido del proyecto de ley, en los primeros artículos, establece que es de interés general la protección del medio ambiente; enumera los fenómenos negativos que pueden dañar el medio ambiente: la depredación, la destrucción y contaminación. Se orienta la prevención del impacto ambiental que pueden originar las cesiones o utilidades tanto públicas como privadas; hace responsable a los que, violando lo que establece la ley, deterioran el medio ambiente, estableciendo la obligación de hacerse cargo de su recomposición; define en forma genérica el concepto de impacto ambiental; establece la competencia previa, preceptiva y el control posterior de todas las obras y acciones descritas en el artículo 7º, que enumera un listado de éstas. El establecimiento de una obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental, tienen su fundamento en la necesidad de tener pleno conocimiento de los posibles efectos, tanto beneficiosos como perjudiciales, que generan las actividades, obras y acciones humanas que, directa o indirectamente, afectan la salud, seguridad o calidad de vida de la población. Asimismo se tienen en cuenta las condiciones estéticas, culturales y sanitarias del medio, así como la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales. Estos cambios y alteraciones pueden producir efectos a corto plazo, o prolongarse en el tiempo; pueden tener incidencia en un reducido territorio o en una amplia región, incluso trascender las fronteras nacionales y afectar muchos o pocos elementos del ambiente naturales, culturales y sociales.

Los estudios de impacto ambiental son requisitos obligatorios en gran número de países, principalmente, en los de mayor desarrollo económico. Son por todos conocidos los grandes desastres ecológicos que se han producido en las últimas décadas, tales como accidentes industriales, pérdidas de vidas humanas, de recursos naturales y grandes perjuicios a la población en su salud y bienestar. Está ampliamente comprobado que en los países donde se realizan los estudios de impacto ambiental previos, se ha logrado evitar muchos efectos nocivos y perjuicios sobre la población, la naturaleza y sus recursos.

Por tales razones, todo proyecto de cierta envergadura y algunos que por su naturaleza pueden ser contaminantes o depredatorios, deben incluir un informe o estudio del impacto que causa al ambiente.

Sumo mi opinión favorable a las ya emitidas por el señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Terri-

torial y Medio Ambiente, doctor Julio Baliño, quien afirma -y leo una cita bastante prolongada-: "El carácter previo es un elemento esencial en todo el estudio del impacto ambiental ya que, precisamente, la finalidad es la prevención de aquellos efectos perjudiciales que pueden causar cualquier tipo de inversión, proyecto, obra o acción humana al medio ambiente.

Si queremos evitar un perjuicio, obviamente, debemos hacerlo antes de que éste se produzca. Es por esa razón que es sumamente necesario el carácter previo. Al respecto pensamos que muchos de los daños que se causan, no pueden ser regulados por el Estado simplemente a través de una normativa sancionatoria.

El proyecto de ley no pretende aplicar una sanción, sino que trata de evitar el daño ambiental. Consideramos que la sanción que se ha impuesto hasta el momento, es decir, la pecuniaria, no evita el daño sino que surge a consecuencia de éste. Reitero que a nuestro juicio" -continúa el doctor Julio Baliño- "no tendría ningún sentido realizar una evaluación del impacto ambiental con posterioridad a la obra o actividad que se lleve a cabo. Pensamos que debemos evitar el daño porque una vez que éste se ha producido, resulta mucho más caro para el particular y para el Estado revertir esa situación.

Actualmente la experiencia nos está demostrando los costos que deben afrontar los particulares para poder solucionar los problemas ambientales que provocan las industrias como, por ejemplo, los vertientes de aguas residuales a la cuenca hidrográfica. Ello representa un costo que si se hubiera podido prever en su momento, hubiera sido muy inferior al que se debe enfrentar actualmente. Lo mismo sucede con respecto al Estado ya que éste debe asumir obras que no eran necesarias o hubieran sido mucho más económicas si se hubieran adoptado las previsiones correctamente".

Estas son palabras del señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Esta norma de obligatoriedad de estudios previos a nivel técnico establece un mecanismo para discutir a nivel general los proyectos de obras o acciones y se ha previsto que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente quede facultado para presentar en audiencia pública los proyectos que a su entender impliquen graves repercusiones de orden cultural, social o ambiental. A esto se suma la publicación de un resumen de los proyectos que estarán a disposición de cualquier interesado, a fin de garantizar los aspectos que pueden configurar secreto industrial o comercial a los titulares de los mismos. El conocimiento, la información y la discusión pública darán las máximas garantías a los organismos públicos, privados y a la población para que se respeten las normas establecidas de preservación ambiental, lo que posibilitará la aceptación por parte de toda la sociedad.

Señor Presidente: a continuación voy a hacer unos breves comentarios sobre algunos artículos.

El artículo 6º se refiere a las competencias que se otorgan al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La Comisión entendió que dicho Ministerio podrá delegar las atribuciones que por este artículo se le cometen a los distintos organismos por lo cual consideró que no es necesario especificarlo, puesto que los artículos 168, numeral 24 y 181, numeral 9 de la Constitución de la República ya lo establecen.

El artículo 7º se refiere al listado de las actividades y obras. La Comisión estimó que es importante establecer el listado de acciones, obras o actividades que deben ser reglamentadas para que sean objeto de estudio del impacto ambiental. En la última sesión de la Comisión nos visitó el señor senador Blanco -quien no integra dicha Comisión- y nos indicó una pequeña precisión que luego, en la discusión particular, la mencionaremos.

En el artículo 9º se habla de la solicitud de autorización y la Comisión entendió que debe ser el titular del proyecto de obras o acciones quien la solicite, quien además será el responsable de dar cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Protección de Impacto Ambiental y deberá adjuntar todos los estudios y elementos que estime conveniente para un mejor análisis del proyecto, quedando comprendidas a todos los efectos las cesiones públicas y privadas.

Con respecto al artículo 13, luego de la postergación del tratamiento en Sala y con el aporte del señor senador Blanco, la Comisión resolvió establecer un plazo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para responder a la solicitud de autorización prevista en el artículo 8º.

Se incorporó un artículo 14 que prevé la posibilidad de prorrogar por parte del Poder Ejecutivo, mediante resolución fundada, el plazo establecido en el artículo 13.

En resumen, este proyecto es el enviado por el Poder Ejecutivo al cual se le ha realizado un agregado estableciéndole un plazo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para responder a la solicitud de autorización y también se le han hecho algunas modificaciones que no cambian su esencia.

Deseo informar que la Comisión recibió a los delegados de los distintos organismos públicos como ser a los de los Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Industria, Energía y Minería, en diversas oportunidades; a ANCAP, a la Universidad de la República representada por el doctor Gelsi Bidart y el ingeniero Edi Juri; organizaciones ambientalistas como de Aguas, Amigos de la Tierra, Instituto Manuel Oribe, el Grupo Bosque que envió trabajos escritos. Personalmente me contacté con personalidades vinculadas con la temática como ser el profesor Rodolfo Tálice, organizaciones empresariales y, por supuesto, hemos recibidos diversos trabajos y legislaciones de otros países.

Finalizo, señor Presidente, diciendo que este proyecto de ley constituye un importante instrumento operativo para la actuación eficaz del Ministerio competente en materia ambiental

y es totalmente coherente con diversos documentos de la actual Administración.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea formularle dos preguntas al miembro informante, quien, de acuerdo al Reglamento, tiene la facultad de hacer uso de la palabra por más tiempo, cuando se le plantean interrogantes.

En el artículo 10 se dice que "los titulares de las obras o acciones a ejecutar y los técnicos y profesionales intervinientes, serán solidariamente responsables de los perjuicios ocasionados por la realización de las obras o trabajos que no hubieran obtenido la autorización prevista en esta ley" o por el apartamiento a las condicionantes específicas contenidas en los antecedentes que ameritaron su autorización. Si bien esto refiere a un problema específicamente jurídico, supongo que debe haber sido objeto de análisis en la Comisión -y por eso se lo pregunto- ya que la responsabilidad solidaria no es la regla en materia jurídica y está excluida por definición en el Derecho Penal. Me surge entonces la duda en cuanto a qué clase de responsabilidad se está refiriendo el artículo 10. Quisiera saber si esta es una responsabilidad civil por los daños causados, es decir una responsabilidad que pueda hacerse efectiva mediante una sentencia que condene al pago de un resarcimiento de los daños y perjuicios, en dinero, o si es una responsabilidad administrativa, que puede ameritar sanciones de ese carácter, aplicables por la Administración o, en el caso, por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esa es la primer pregunta que le deseaba formular al señor senador, porque me preocupa una responsabilidad solidaria establecida en términos tan amplios que no se sabe bien de qué carácter es, ni ante qué órganos se hace valer, ni qué sanciones amerita.

SEÑOR BATALLA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BATALLA.- Señor Presidente: en lo que a la determinación de responsabilidades refiere, el artículo 10 del proyecto de ley aprobado en Comisión es, prácticamente, una transcripción de lo que establece el artículo 11 de la iniciativa venida del Poder Ejecutivo. Simplemente, la modificación consiste en que en el nuevo texto se agrega que los titulares de las obras o acciones a ejecutar son también solidariamente responsables, además de los técnicos y profesionales intervinientes.

Entiendo que en este caso el concepto de solidaridad es claro, en tanto se determina una responsabilidad solidaria que alcanza tanto al titular, como al técnico. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el artículo 10 del proyecto venido de Comisión tiene, desde nuestro punto de vista, una mayor rigidez que el texto propuesto por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, debemos señalar que esta responsabilidad tiene un alcance de tipo civil, que también podría abarcar lo administrativo. No nos parece que aquí pueda existir una tipificación penal, ni nada por el estilo.

No sé si con esto ha quedado evacuada la consulta planteada por el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor senador.

Aunque siempre es riesgoso improvisar opiniones sobre la marcha, pienso que, en principio, una responsabilidad administrativa no es solidaria; cada persona, en esta materia, es responsable de sus propios actos. Por otra parte, parecería que para tener responsabilidad administrativa, se tiene que ser funcionario público. Es decir, frente a la Administración un tercero no tiene responsabilidad administrativa; en cambio, sí puede tener responsabilidad civil o penal.

SEÑOR BATALLA.- ¿Me permite, señor Presidente?

En este caso, el concepto de solidaridad tiene una mayor precisión jurídica que en el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, habida cuenta de que aquí alcanza al titular de la obra y al técnico interviniente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La solidaridad es un instituto típico del Derecho Civil; concretamente del Derecho de las obligaciones, las que están reguladas por el Código Civil.

Quiere decir, entonces, que el hecho de apelar a la figura de la solidaridad parece que lleva a la conclusión de que nos estamos moviendo en el campo del Derecho Civil.

La otra pregunta que deseaba formular al señor miembro informante, tiene que ver con la referencia que en el artículo 21 se hace a las medidas cautelares y sancionatorias que pueda adoptar el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente frente al incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley. Específicamente, el artículo se remite a la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1991 -que no recuerdo qué materia regula- y que a la Ley de Presupuesto Nº 16.170 que, como todos sabemos, tiene un torrente de normas.

Creo que en la Ley de Presupuesto debe haber, en relación con distintas materias, diversas normas con contenido cautelar y también con contenido sancionatorio.

Por consiguiente, y dado que en el Repartido de este proyecto no se ha incluido la transcripción de las normas citadas, me sobreviene esta duda, porque creo -aunque quizás esto debería ser planteado en la discusión particular- que una referencia genérica a disposiciones de una Ley de Presupuesto, luego podría generar la tremenda duda de cuál es su sentido.

SEÑOR BATALLA.- ¿Me permite, señor Presidente?

También en este caso se trata de disposiciones que figuraban en el Mensaje enviado por el Poder Ejecutivo.

Lamentablemente, no tengo en mi poder el texto de las normas citadas, no obstante lo cual me da la impresión de que algunas de ellas refieren al recurso de amparo, en tanto que de lo que se trata es de impedir un mal irreparable.

De pronto, cuando en la discusión particular tratemos el punto, sería deseable aclarar un poco más esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Naturalmente que tendremos tiempo de hacerlo, señor senador; pero, como se recordará, el recurso de amparo está legislado por una ley especial que se sancionó en la Legislatura pasada, que nada tiene que ver con las leyes que aquí se citan. Lo lógico, pues, sería hacer referencia al recurso de amparo, si es que de este instituto se trata. Por otra parte, la disposición establece que estas medidas pueden ser adoptadas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mientras que el recurso de amparo es un derecho que asiste a los ciudadanos para solicitar que por vía judicial se detengan determinadas medidas administrativas que pueden lesionar sus derechos.

SEÑOR BATALLA.- Tiene razón, señor Presidente.

SEÑOR GARGANO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO.- Señor Presidente: creo recordar que la Ley Nº 16.112 es la que regula la creación del propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y en la que se incluyen normas referentes a la aplicación de medidas de protección del medio ambiente, así como disposiciones que regulan la actividad de esa Cartera en tal sentido. También en la Ley Nº 16.170 se incorporaron otras normas que tienen que ver con la materia.

Que recuerde, éstas no hacen alusión al recurso de amparo.

SEÑOR PRESIDENTE.- En tal caso, lo lógico sería citar los artículos a que se hace referencia, sobre todo, a fin de evitar estas dudas en el futuro.

SEÑOR BLANCO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO.- Como es habitual, voy a tratar de ser lo más conciso posible al referirme en dos breves capítulos a este proyecto de ley.

En primer lugar, deseo hacer algunas consideraciones de carácter general sobre el tema de la legislación en materia de medio ambiente y, en segundo término, algunos comentarios sobre el proyecto en sí mismo.

En lo que refiere a las consideraciones de carácter general, y tal como lo ha señalado muy bien el señor miembro informante, no me cabe la menor duda acerca de que debe legislarse en este sentido. Hoy día, se trata de un tema insoslayable, de alcance universal y que tenemos la fortuna de poder ver en nuestro país con perspectiva con relación a lo que ha ocurrido en otros medios cuando no ha existido una adecuada protección y legislación que lo regule.

A partir de esto, que creo merece el respaldo y el apoyo unánimes, es necesario, sin embargo, situarse políticamente en el sentido de que una legislación sobre medio ambiente no debería caer en los extremismos en que suele plantearse la discusión de este punto. Me refiero a que, por un lado, pueden encontrarse quienes, con el ánimo de proteger la ecología, cierren toda posibilidad y perspectiva de adelanto, de desarrollo y de transformación generadora de progreso, y aquellos que, al contrario, en aras de lograr avances y desarrollo, hacen caso omiso de la necesaria protección del medio ambiente. Debe buscarse, pues, un adecuado equilibrio entre estos dos factores que son fundamentales para toda sociedad: habilitar el crecimiento y el desarrollo de la misma, y que esto no sea a expensas de la destrucción del medio ambiente.

Otra consideración de carácter general que quería formular es que cuando se está legislando en el ámbito nacional, es conveniente que tal legislación, así como la práctica administrativa en el tema del medio ambiente, esté de alguna manera sintonizada con lo que es la tutela internacional en la materia. En primer lugar, porque normalmente en ese ámbito de reuniones y de conferencias especializadas de Organismos que trabajan en torno a esto, así como en la legislación que tienen los países más avanzados en lo que tiene que ver con la tutela del medio ambiente, existe un conocimiento tecnológico más adecuado sobre qué cosas son nocivas para el medio ambiente, e inclusive con relación a la graduación del carácter del impacto, es decir, si es muy intenso, o si lo es en menor escala. Naturalmente que esto requiere estudios, laboratorios e investigaciones que, desafortunadamente, no siempre están a nuestra disposición.

De modo que, el mantener nuestras prácticas y nuestra legislación sintonizadas con lo que es la última palabra en lo referente al avance en esta materia, a nivel internacional, es una línea que debemos seguir. Además, pienso que debemos hacerlo por otras razones.

Por un lado, debemos evitar que, por una insuficiente protección de nuestro territorio frente a una posible depredación, las empresas o compañías que en países más avanzados no puedan desarrollar determinadas actividades, lo hagan en nuestro ambiente causando así un impacto ecológico negativo.

Además, también tenemos que evitar lo contrario, o sea, que nos impongan regulaciones internacionales, de tal severidad y exigencia, que inhiban nuestro crecimiento y desarrollo. Repito que hay que evitar que los países más desarrollados pongan trabas al normal uso de nuestros recursos naturales, y a la soberana disposición de los mismos.

En ese sentido, pienso que la legislación debería buscar, en lo que se refiere a su sintonía internacional, un equilibrio entre tres vertientes. Por un lado, tendría que situarse en los niveles tecnológicos y de investigación adecuados para que nuestras normas y códigos de conducta ambiental se encuentren entre lo que es habitualmente reconocido en el plano internacional.

Por otro lado, habría que procurar que no quedemos desprotegidos, convertidos en un territorio libre en el cual todo sea posible.

Por último, pienso que también habría que evitar lo contrario. Es decir, una minuciosa o exagerada reglamentación, que nos transformaría en una especie de coto cerrado, en el que sea imposible desarrollar avances en las distintas actividades económicas.

Considero que es oportuno decir, más allá del alcance del proyecto, que es bueno que haya una coincidencia política por parte de todos los sectores y de toda la sociedad, en cuanto a la necesidad de proteger el medio ambiente, ya que es un tema que a todos nos concierne y atañe.

Cuando el señor senador Bruera regresó de la conferencia mundial llevada a cabo en la ciudad de Río de Janeiro y realizó una interesante exposición sobre esta materia, tuve el gusto de hacer algunas consideraciones y comentarios a propósito de su intervención. Ya en aquel momento señalé que tendremos que hacer de este tema del medio ambiente un asunto de carácter nacional, más allá de sectarismos, de partidismos o de una politización, en el mal sentido de la palabra. Pienso que vamos a tener que hacer de éste un tema político en el sentido elevado de la palabra, que cuente con un verdadero consenso y respaldo nacional.

En ese sentido, adhiero a las expresiones que se han formulado en cuanto a la necesidad de legislar en este tema referido a la protección.

Creo que todos estamos de acuerdo en la necesidad de legislar y en que la legislación no puede caer en extremos que frenen el progreso, ni en situaciones que, en aras del mismo se destruya la ecología. Asimismo, creo que todos estamos de acuerdo en que debe haber una cierta sintonía con lo que es internacionalmente usual y de práctica en esta materia.

Sin embargo, todo esto hay que traducirlo en un proyecto concreto.

Tal como se ha recordado, el tema que nos ocupa es, básicamente, el proyecto original del Poder Ejecutivo, al que la Comisión le hizo algunos agregados. En esta última parte tuve alguna ligera participación, que el señor miembro informante calificó muy generosamente.

Al respecto, quiero decir que el presente no es el proyecto que me hubiera gustado considerar. Sin embargo, tal como fue señalado anteriormente, el trámite de esta iniciativa ha sido muy prolongado. Entonces, tanto esto como las opiniones que se han vertido al respecto, me llevaron a pensar que, en aras de un consenso nacional, lo mejor sería buscar el perfeccionamiento de algunos aspectos del proyecto a fin de trabajar sobre ellos, evitando las aristas más peligrosas o nocivas.

Reitero que mi preferencia hubiese sido trabajar sobre un proyecto totalmente distinto. Pienso que éste tiene indudables imprecisiones de carácter jurídico. Al respecto, el señor Presidente acaba de formular algunas preguntas totalmente pertinentes, no sólo en su forma sino también en su fondo; pero hay otras además de las apuntadas. Sin entrar en la discusión particular, anticipo que los artículos 1º, 2º y 3º, a mi juicio, no deslindan claramente la naturaleza de la responsabilidad que se está estructurando. Señalo que lo que el señor Presidente apuntó es aplicable también a estos tres primeros artículos a los que he hecho referencia.

Dicho de otra manera, ¿cómo se compatibiliza la responsabilidad de los artículos 1319 y siguientes del Código Civil con las normas que figuran en los primeros artículos del proyecto?

Creo que, en una interpretación constructiva y racional, es posible armonizarlas. Por esto, no tengo objeciones a votar, en general, el proyecto pese a que tengo salvedades parciales.

Otra objeción que le encuentro al proyecto es la amplitud que tiene la cobertura del mismo. Ella se corrige, parcialmente, de una manera importante...

SEÑOR GARGANO. - ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR BLANCO. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR GARGANO. - Quiero decir que, en parte, ya está dilucidado uno de los temas, o sea, el referente a la primera cita que hoy se realizó.

Efectivamente, y tal como yo lo recordaba, el mismo se refiere a la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en cuyo artículo 6º se establece que el Ministerio controlará si las actividades públicas y privadas cumplen con las normas de protección del medio ambiente. Los infractores, serán pasibles de multas que se fijarán entre las 10 unidades reajustables y las 5.000 unidades reajustables, en los términos en que lo establezca la reglamentación.

Reitero que esto se refiere a la primera cita. En lo que tiene que ver con el otro punto, estoy tratando de ubicarlo en la Ley de Presupuesto en la que -como integrante de la Comisión respectiva- recuerdo que había algunas disposiciones referentes al tema.

SEÑOR PRESIDENTE. - Continúa en el uso de la palabra el señor senador Blanco.

SEÑOR BLANCO. - Es muy útil la observación que formula el señor senador Gargano a los efectos de revisar la redacción del texto.

De todas maneras, como señalé anteriormente, el proyecto adolece en su redacción de ciertos defectos de carácter técnico. Ahora me estaba refiriendo a la excesiva amplitud que origina-

riamente tenía el texto, tanto en la redacción que viene del Poder Ejecutivo como en la elaborada por la Comisión.

Por ejemplo, el artículo 5º define el impacto ambiental de una manera extremadamente amplia, al punto de que cualquier cosa -todo tiene impacto ambiental, inclusive el hecho de respirar- podría caer dentro de esa calificación. Asimismo, por el artículo 6º se permite la incorporación de otras materias al requisito del estudio previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y también se advierte esa excesiva amplitud en el artículo 7º, en algunos de sus literales, y particularmente al utilizar la expresión "entre otras", en el acápite. Sin embargo, como informó el señor senador Brucra, este punto desaparecería, con lo cual el proyecto gana en precisión y se evita una de las objeciones más importantes, pues se establecía la exigencia de una autorización previa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en una lista de materias, de temas y de actividades, sin ningún tipo de restricción, por lo que todo podría estar incluido allí y aun agregarse, las materias.

En cambio, y como se señaló en Sala, el artículo 6º permite incorporar algunas materias o actividades que no están en el 7º, pero cuando ellas pueden causar un impacto ambiental de entidad. En ese caso, la autorización a la Administración para ampliar la lista está acotada por el requisito de que esta extensión se realice sobre materias que ya tengan impacto ambiental de significación. No sucedía lo mismo con el artículo 7º, que simplemente establecía "entre otras", sin ningún tipo de calificativo. Pero manteniendo el artículo 6º y eliminando la frase "entre otras" del artículo 7º, se logra un cierto equilibrio porque se mantiene una lista básica de actividades que, obviamente, necesitan un estudio previo de impacto ambiental. Además, se deja una puerta abierta para la incorporación de otras actividades que en el futuro puedan requerir este estudio, pero siempre con la exigencia de que esa inclusión sea para materias que importen un impacto ambiental de entidad.

Entiendo que aquí hemos hecho algo parecido a lo que en la sesión de ayer informó el señor senador Abreu a propósito de la modificación de la Ley de Estupefacientes que aprobamos. En ella se da una facultad al Poder Ejecutivo en el sentido de incorporar nuevos productos y sustancias a las listas, pero acotándola con la exigencia de que esos productos o sustancias hayan sido incluidos en convenios o convenciones internacionales. De modo que no es una facultad discrecional, sino que está ligada a los adelantos tecnológicos y científicos que se puedan observar en otros campos.

La tercera objeción que me merece este proyecto de ley es que, a mi juicio, en él no se aborda suficientemente el tema de la coordinación entre las distintas autoridades o entidades que trabajen en la materia, como los Gobiernos Departamentales y, particularmente, el de Montevideo. Todos sabemos que los Gobiernos Departamentales tienen divisiones o unidades destinadas al control de ciertos aspectos ambientales, aunque no con el grado de generalidad que prevé este proyecto de ley. Entonces, me parece que sería útil que hubiera una coordinación en cuanto a la política a seguir, así como a los códigos y estándares que se pudieran adoptar a nivel nacional y departamental, a fin de evitar que posteriormente surjan discordancias entre los códigos nacionales y los departamentales o locales.

En lo que refiere al aspecto de los trámites ante el Ministerio, la incorporación del nuevo artículo 13, que prevé un plazo para que éste se expida -además, le da un efecto positivo a su silencio- en cierto modo queda obviado. Quiero reiterar en Sala lo que expresé en la Comisión: no me preocupa tanto que ese trámite pueda frenar el emprendimiento de una gran corporación multinacional o de una gran empresa nacional, pues al hacer una inversión millonaria en dólares, éstas no van a tener ningún inconveniente ni dificultad en incorporar un equipo interdisciplinario sofisticado para que realice todos los estudios de impacto ambiental, a fin de poder efectuar todos los trámites ante el Ministerio. Más aún; muchas de estas empresas internacionales, por las exigencias de sus casas matrices y por las pautas que rigen en el ámbito internacional ya tienen incorporado automáticamente en todos sus proyectos este tipo de estudios. En cambio, considero que un trámite lento y complejo, con muchas exigencias técnicas ante el Ministerio, puede complicar los emprendimientos de pequeños y medianos empresarios nacionales, tanto en el sector agropecuario como en el industrial. Estos podrían verse desinteresados en llevar adelante su emprendimiento en virtud de las dificultades que encontrarían, primero para financiar los estudios que se requieren y, segundo para realizar trámites que siempre son lentos, con lo que se posterga la inversión.

El agregado de un plazo para que el Ministerio se expida, aunque hubiera preferido que fuera más breve, tiene un valor que considero positivo, pues elimina alguna de estas dificultades, ya que, si no se expide, se entenderá que la autorización ha sido concedida, con lo que el particular podrá seguir adelante con su proyecto.

El señor Presidente hizo referencia al tema de la solidaridad de los técnicos. Cabe señalar que no comparto la solución que venía en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y que mantiene el texto de la Comisión por la que los técnicos serían solidariamente responsables del hecho de que no se hubiera tramitado la autorización necesaria ante el Ministerio. En efecto, el técnico que puede ser llamado a realizar un proyecto de esta naturaleza no es el dueño del trámite ante el Ministerio; quien lo tramita es el titular del proyecto, que es el propietario de la empresa. Entonces, entiendo que un instituto excepcional como el de la solidaridad no debería ser extendido o aplicado a quienes por razón de las circunstancias no tienen el gobierno de los hechos en virtud de los cuales puedan resultar solidariamente responsables.

SEÑOR GARGANO.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR BLANCO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR GARGANO.- Simplemente deseo informar al Cuerpo que, efectivamente, en la Ley de Presupuesto hay dos disposiciones. El artículo 457 refiere a las transferencias de competencias al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en lo que hace al Código de Aguas. A su vez, el artículo 458 encomienda a dicho Ministerio, de acuerdo con la Comisión que se crea en esa misma norma, el estudio y definición precisa de las áreas de protección y reserva ecológica, así como la reglamentación de su uso y manejo, particularmente dentro de las zonas que allí se mencionan.

De modo que las disposiciones que habría que citar, de acuerdo con mi entendimiento y con lo que me han informado los miembros de la Comisión, son las que acabo de señalar dentro del texto de la Ley de Presupuesto. Aclaro que las tenía presente, pero no quería arriesgar opinión acerca de ellas hasta no estar seguro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Oportunamente, en la discusión particular se tendrán en cuenta las precisiones hechas por el señor senador Gargano si estos artículos resultan votados afirmativamente. En ese caso, se citarán concretamente las disposiciones referidas.

Puede continuar el señor senador Blanco.

SEÑOR BLANCO.- Agradezco los comentarios del señor senador Gargano que permiten añadir más precisión al texto y corregir algunas de las imprecisiones que contiene.

Por último, quiero señalar que en varias disposiciones del proyecto de ley siempre se hace referencia al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, atribuyéndole ciertas competencias y potestades. En lo personal, preferiría que las atribuciones que se confieren a la Administración, recayeran sobre el Poder Ejecutivo y no sobre un Ministerio determinado. Aparte de que técnicamente lo entiendo más pertinente, el hecho de que las atribuciones se concedan al Poder Ejecutivo es más adecuado desde el punto de vista práctico, porque permite solucionar los problemas o las cuestiones que podrían suscitarse por las competencias concurrentes de los Ministerios. Es obvio que en esta materia de medio ambiente, como lo manifestamos en la consideración general, puede haber áreas tangentes entre los criterios y pautas que fije el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los puntos de vista que planteen y las políticas que desarrollen los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Industria, Energía y Minería. Además, todo esto se vincula con las potestades y responsabilidades del Ministerio de Economía y Finanzas.

Entonces, me parece adecuado que las potestades que la Administración reciba en virtud de este proyecto de ley de medio ambiente sean atribuidas al Poder Ejecutivo. Así, las cuestiones que susciten estas actividades con respecto a otras que también corresponden al Poder Ejecutivo podrán ser sustanciadas en el seno de ese Poder a través de las normas constitucionales y legales, así como de la práctica administrativa existente en materia de las competencias concurrentes de los Ministerios.

Hechas estas salvedades, señor Presidente, y aun teniendo en cuenta que el proyecto no es el que preferiría -ni el texto del Poder Ejecutivo ni el aprobado por la Comisión, que es prácticamente igual- adelanto que estoy en condiciones de acompañarlo en función del agregado del nuevo artículo 13, así como de algunos otros ajustes a los que hizo referencia el señor miembro informante en su presentación.

SEÑOR RAFFO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO.- El proyecto de ley que está a estudio del Senado en el día de hoy ha tenido un largo periplo en la Comisión de Medio Ambiente, ha estado en el orden del día del Senado, fue devuelto a la Comisión para luego figurar en el orden del día del Senado. El largo periplo que tuvo se debió a que no se logró reunir dos aspectos que muy bien señalara anteriormente el señor senador Blanco en los que no voy a extenderme mucho en mis comentarios. Me refiero a la necesidad de legislar en materia ambiental, que es un hecho reconocido por todos los que integramos la Comisión de Medio Ambiente e incluso por algunos señores senadores que se acercaron a ella porque el tema les interesaba o les parecía pertinente. Por lo tanto, existe una armonía de pensamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo -por lo menos con la Cámara de Senadores- en cuanto a la necesidad de legislar en esta materia.

A todos nos preocupa el tema -como ha sido expuesto por el miembro informante, el señor senador Bruera- y queremos dar herramientas al país para que, echando un vistazo a la época en que vivimos, pongamos al día algunas disposiciones que hoy están dispersas y se encuentran como facultades de diversas reparticiones del Estado.

Al comenzar este Período en el año 1990 creamos el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, le dimos algunos cometidos específicos y no estaría mal que toda la legislación relativa a esta materia que está dispersa pueda reunirse en un proyecto de ley. La Comisión de Medio Ambiente viene trabajando desde fines de 1990 sobre este tema con un proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y firmado por el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que en aquel entonces era el doctor Raúl Lago.

A nivel de Comisión se encontraron algunos inconvenientes en el proyecto de ley, por ejemplo, cómo armonizar la necesidad de una legislación en la materia. Algunos señores senadores integrantes de la Comisión desde un principio pensamos que el proyecto era excesivamente regulatorio y que podía traer grandes complicaciones al accionar de otras dependencias estatales. Como resultado de esto, las discusiones con respecto al proyecto de ley se fueron "estirando" y más de una vez

permanecieron estancadas, porque en el seno de la Comisión se recibieron diversas opiniones.

También es cierto que había algún artículo muy específico en cuanto al cambio que podía existir en el tema de la explotación de los minerales del subsuelo con relación a la actual normativa y al Código de Minería, por lo que se proyectaba en este proyecto de ley. Finalmente, se acordó mantenerlo tal como está. Ese fue uno de los temas que más detuvo el trabajo de la Comisión porque existían dos posiciones distintas: la de los propietarios de la tierra y la de aquellos que deseaban realizar explotaciones a la luz del Código de Minería.

Uniendo todos los aspectos y teniendo en cuenta la rigurosa reglamentación que en algunos casos se instaura, debimos solicitar opiniones a los más diversos organismos, tales como ANCAP, UTE y ANTEL, porque de acuerdo con el actual artículo 7º del proyecto de ley sustitutivo, para construir oleoductos, gasoductos, puertos, carreteras o forestar -porque el literal i) habla de explotaciones forestales- debe realizarse previamente un estudio de impacto ambiental.

Nosotros veíamos que si bien la intención era buena en cuanto a legislar en este aspecto, el marco regulatorio era demasiado amplio y creaba una especie de superestructura o superministerio. Por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente debían pasar una gran cantidad de temas del país, además de una definición -que consta en el artículo 5º- que abarca prácticamente todos los aspectos de la vida ciudadana. En la discusión particular, al analizar la definición de impacto ambiental descrita en los numerales 1º, 2º y 3º, se podrá observar que prácticamente todos los aspectos que tienen que ver con las actividades humanas quedan sometidos a una regulación o reglamentación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Como es sabido, hubo un cambio en la dirección del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a principios de este año. Se consultó a las nuevas autoridades y ellas se expresaron a través del señor Subsecretario, el doctor Julio César Baliño, que fue quien encabezó nuestra delegación en la Conferencia de Río que se realizó este año y a la que ya se refirieron los señores senadores Bruera y Blanco. En relación con el último tramo del proyecto, se requirió la opinión muy específica tanto del Ministerio de Industria, Energía y Minería como del de Ganadería, Agricultura y Pesca, y estos pusieron reservas importantes en algunos aspectos del proyecto de ley.

La que he expuesto es la situación en la que los miembros de la Comisión votamos este proyecto de ley. Si se observa el texto tal como ha venido remitido al Senado, se verá que los señores senadores de nuestra bancada integrantes de la Comisión, Néstor Moreira Graña y quien habla, votamos el proyecto con salvedades, queriendo unir dos puntos de vista. Quisimos dar un apoyo en general al proyecto, más allá de la discusión jurídica que se da en cuanto a si esto significa habilitar el trámite o que el tema se considere lo suficientemente importante para que el Cuerpo lo trate, así como un apoyo con respecto a la necesidad de legislar sobre este tema, es decir, darle una norma al país, instrumentos que cohesionen las disposiciones que hoy están dispersas y agreguen las que faltan sobre impacto ambiental.

Las salvedades también implican que en la discusión particular del tema presentaremos objeciones de la más diversa índole. Sólo vamos a adelantar algunas en este momento y si el proyecto resulta aprobado en general, las daremos a conocer al Cuerpo.

SEÑOR PEREYRA.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR RAFFO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR PEREYRA.- Hace un momento, el señor senador Raffo se refirió al artículo 7º, que habla de obras que deben tener autorización previa, al parecer, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con una intervención del mismo. Si se observan las obras que debería requerir dicha autorización previa del citado Ministerio -si fuera así, porque nosotros no hemos hecho un estudio profundo del tema- se verá que están incluidos carreteras, vías férreas y aeropuertos, puertos, terminales de trasvase de petróleo o productos químicos, oleoductos, gasoductos, extracción de minerales, usina de generación de electricidad, líneas de transmisión de energía eléctrica, obras hidraúlicas para la explotación o regulación de recursos hídricos, complejos y unidades industriales, agroindustriales y turísticos, instalación de zonas industriales, proyectos urbanísticos, etcétera. De esta manera, parece que el Ministerio se convierte en una especie de superministerio.

De lo mencionado se desprende que toda obra que vaya a hacer el Estado, cualquiera sea el Ministerio de que se trate, debe solicitar la autorización de otra Cartera. Es decir que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se convierte en el tamiz por el que deben pasar todas las decisiones de Gobierno en materia de realización de obras importantes, si la interpretación que estamos haciendo es la correcta. Desearía que algún señor senador que integre la Comisión me aclare el tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor senador Raffo.

SEÑOR RAFFO.- Creo que la interpretación que hace el señor senador Pereyra es correcta y ahí radican gran parte de nuestras salvedades. Justamente, hablaba de que se creaba una especie de superestructura o de supervigilancia en el país, porque se habla de la realización previa de un estudio de impacto ambiental.

Por un lado, hemos votado una Ley Forestal -en su momento hablé de las explotaciones forestales- y, por otro, vemos cómo a lo largo de las zonas de aptitud forestal se está promoviendo intensamente este tema de la forestación. Tanto es así que los departamentos de Río Negro, Paysandú, Tacuarembó y Rivera han visto prácticamente cambiar su estructura agraria, ya que se han forestado miles de hectáreas. Parte de ello se está haciendo con inversiones importantes, incluso con canje de bonos de deuda externa. Creo que para iniciar una nueva explotación forestal tendría que realizarse un estudio previo por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Con respecto a los otros literales que mencionó el señor senador Pereyra, debo decir que también quedan sometidos a la realización previa de un estudio de impacto ambiental.

SEÑOR IRURTIA.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR RAFFO.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR IRURTIA.- Señor Presidente: simplemente deseo complementar la información que se está dando al Plenario en los aspectos específicos que fueron considerados por la Comisión.

Si bien el inciso i) del artículo 7º del proyecto objeto de estudio en el día de hoy se refiere, en forma general, a explotaciones forestales, la Comisión en mayoría decidió que abarcara explotaciones comerciales en extensiones mayores de 100 hectáreas.

En el literal j), donde dice "complejos y unidades industriales", se sacó la palabra "unidades", y la Comisión resolvió que se refiriera específicamente, a complejos industriales, agroindustriales y turísticos.

Indudablemente, hay decisiones de la Comisión que no se han vertido en el proyecto que tenemos a la vista, pero que fueron mencionadas por el miembro informante, señor senador Bruera, y que minimizan la penalización que aparece en el texto leído "prima facie". El objetivo de la Comisión fue proporcionar un ámbito de controles a aspectos específicos pero generales para el país. Se trata de obras de gran volumen que, de antemano, la Comisión consideró que debían ser objeto de estudio previo. A su vez, en el artículo 6º, se dejó muy en claro el hecho concreto que manifestaba el señor senador Blanco de que acciones que pudieran tener un efecto nocivo para el medio ambiente puedan ser incluidas en la nómina de obras cuyo estudio previo había sido solicitado. Con esto quiero dejar sentado cuál fue el espíritu de la Comisión, ya que quizás no surja de la lectura directa del proyecto y es lógico que los señores senadores tengan opiniones como las que están vertiendo en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor senador Raffo.

SEÑOR RAFFO.- Lamento discrepar con el señor senador Irurtia, pero el literal i) del artículo 7º del proyecto original del Poder Ejecutivo hablaba de explotaciones forestales en áreas mayores de 100 hectáreas. Los señores senadores pueden leer en la página 5 del Repartido Nº 744 el numeral IX del artículo 7º que dice "explotaciones forestales en áreas mayores de 100 hectáreas". Sin embargo, en el literal i) del artículo 7º de este proyecto -en la página 14- se habla de "explotaciones forestales".

Me han dicho que se ha repartido un último texto de la Comisión -no lo tengo en mi poder- pero más allá de que sean explotaciones forestales mayores de 100 hectáreas o simplemente explotaciones forestales, creo que es irrelevante tratar esto en la discusión general. Creo que si se refiere a explotaciones forestales en general, estaríamos en una situación todavía peor, porque comprendería a las de una hectárea.

Con respecto al literal j) del artículo 7º, creo que se podrá discutir en su momento el hecho de que se haya sacado la palabra "unidades" y que se diga "complejos industriales, agroindustriales y turísticos".

Quiero referirme al artículo 6º, ya que es medular y comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la intervención previa y preceptiva y el control posterior de todas las obras y trabajos descritos en el artículo siguiente, así como de aquellos otros no mencionados específicamente, que a juicio del citado Ministerio puedan ser susceptibles de provocar un impacto ambiental de entidad. Por lo tanto, no sólo lo que se describe en el artículo 7º está sujeto a la intervención previa y preceptiva de este Ministerio, sino que se puede agregar cualquier otro trabajo u obra que -como dice el artículo 6º- a juicio del citado Ministerio, pueda ser susceptible de provocar un impacto ambiental de entidad. A su vez, en el artículo 5º se define el impacto ambiental: en el numeral I) se habla de la salud, seguridad o calidad de vida de la población; en el numeral II) se mencionan las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio, y en el III) se habla de la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales. Por lo tanto, se comprenderá que en el universo de impacto ambiental queda prácticamente todo lo que tiene que ver con la vida de los ciudadanos en este país.

No me quiero extender demasiado, ya que simplemente quería explicar el porqué de nuestra votación con salvedades y el sentido que le queríamos dar.

Estamos de acuerdo con la necesidad de legislar y con alguna parte del articulado, sobre todo con las primeras disposiciones que definen el tema. Sin embargo, luego tenemos serias discrepancias. Creo que se podría dividir el proyecto en dos: una parte hasta el artículo 11 y otra desde el 12 en adelante. En la primera, se instaura una nueva normativa, se define el impacto ambiental, se comete al Ministerio de Vivienda, Orde-

namiento Territorial y Medio Ambiente la intervención previa y preceptiva y el control posterior; se define -en su artículo 7º- cuáles son esas actividades, y cómo debe ser la autorización respectiva. Esa es la parte medular de este proyecto de ley. Luego, a partir del artículo 12, no estamos de acuerdo, no porque esté mal redactado, sino porque todo lo que allí se establece no debería estar incluido en la ley, sino que debería formar parte de la reglamentación. En esta segunda parte se habla -y nos parece un tanto excesivo- de cómo tiene que hacer el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para lograr los detalles que mencionan los primeros artículos y, sobre todo, los artículos 5º, 6º y 7º y el estudio del impacto ambiental. O sea que regula minuciosamente, con precisión casi matemática, cómo debe actuar el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en este tema.

Por lo tanto, señor Presidente, deseamos expresar que adelantamos nuestra tesitura en el sentido de que nos parece correcto que se legisle en la materia y, además, consideramos importante que el Poder Ejecutivo haya tomado la iniciativa al respecto. Asimismo, entendemos que es relevante que el Senado de la República se ocupe de este tema y que la Comisión de Medio Ambiente haya dedicado mucho tiempo al estudio de esta iniciativa. Cabe destacar que en la Comisión de Medio Ambiente han participado -lo digo con mucho respeto- muy pocas fuerzas políticas de las que forman parte del Senado, en virtud de la peculiar integración de la misma, no obstante lo cual, los legisladores que integran dicha Comisión -sobre todo quienes han informado este proyecto en mayoría- han trabajado mucho. En virtud de lo expuesto, consideramos que la conclusión a la que se arribó no armoniza con nuestro pensamiento sobre este tema.

En consecuencia, deseamos adelantar -aclaramos que este es un criterio personal y no incluye al de otros señores senadores de la bancada que represento- que nuestro punto de vista es un poco más amplio que el tema de considerar que el Senado se ocupe del asunto. Por lo tanto, expresamos que vamos a votar en general este proyecto de ley pero, en la discusión particular, vamos a hacerlo negativamente con respecto a un gran número de disposiciones de esta iniciativa. Las razones y las causas de ello las expresaremos en el momento en que los artículos sean puestos a consideración del Senado.

SEÑOR ZUMARAN.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN.- Señor Presidente: quisiera hacer una consulta a los miembros de la Comisión de Medio Ambiente que trabajaron en esta materia respecto de las competencias que aquí se le asignan al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En ese sentido, deseo expresar que me asalta la duda sobre si alguna de estas materias no forma parte de la competencia propia de los Gobiernos Departamentales.

Considero que, en general -aclaro que no he estudiado el tema, no he leído los textos legales al respecto- la práctica y la costumbre indican que una serie de autorizaciones, por ejemplo, sobre caminos, emisarios de líquidos residuales, equipos de transportes, instalaciones industriales, destino de las aguas de los establecimientos industriales y proyectos urbanísticos, entre otros, son normalmente objeto de regulación municipal.

Además, pienso que el ruido provoca un impacto ambiental negativo, por lo que a fin de preservar el medio ambiente habría que ocuparse de aquellas instalaciones que lo provocan. Normalmente, el ruido es también objeto de contralor municipal. Inclusive, las autoridades municipales tienen una serie de contralores y exigencias reglamentarias con respecto a las casas que propagan música o realizan espectáculos, por ejemplo, con respecto al ancho de las paredes y al aislamiento que debe tener la construcción para evitar que los ruidos y la música afecten al vecindario. No tengo dudas en el sentido de que el establecimiento de una planta industrial requiere de la habilitación municipal. Precisamente, los Gobiernos Departamentales intervienen cerrando establecimientos industriales que despiden olores, humos, ruidos y desechos que afectan afluentes de agua. Al respecto, conozco experiencias concretas en zonas rurales. Sin embargo no veo que los Gobiernos Departamentales sean mencionados en esta ley. Entonces, me parece -reitero que no he estudiado el tema en profundidad, por lo que realizo esta consulta- que hay una cierta omisión en este proyecto de ley en el sentido de que no se consideran las atribuciones municipales.

Por otro lado, deberíamos pensar si estas facultades que se le otorgan al Ministerio no van a acentuar una vez más un criterio centralista, una visión centralizada del Uruguay. Al respecto, me pregunto si es razonable pensar que en el caso de que se genere una controversia como la que se planteó en el Senado sobre una represa ubicada en el departamento de Rocha, el Ministerio, como órgano central, tenga que dar la autorización pertinente. En ese sentido, consulto si una industria que se instale, por ejemplo, en la ciudad de Melo del departamento de Cerro Largo, cuyos desechos se viertan al arroyo Conventos, está bajo la jurisdicción del Ministerio. De esta forma, ¿no estamos estableciendo nuevamente un criterio centralista montevideano a través del cual desde un despacho se autorice y regule el impacto ambiental de cualquier obra que se lleve a cabo en determinado punto del territorio nacional?

SEÑOR BATALLA.- ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ZUMARAN.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR BATALLA.- Señor Presidente: como se pudo apreciar, el señor senador Zumarán se refirió, en la segunda parte de su exposición, al tema de la centralización de la actividad en materia de impacto ambiental, y en primer lugar hizo referencia, fundamentalmente, a la coordinación de las facultades entre los organismos departamentales y nacionales.

A mi juicio, en este proyecto de ley se establece la base de una filosofía determinada, en el sentido de que el impacto ambiental no puede limitarse a una zona o a un departamento, sino que tiene un alcance mayor. Por ello, tenemos que entender esta iniciativa no en desmedro de las facultades de los organismos departamentales, sino como una actividad coordinada y complementada a nivel departamental y nacional. Me parece que esa es la única forma de aunar lo que puede ser una ley de protección del medio ambiente y las normas que regulan la actividad de los Gobiernos Municipales. Creo que todo ello también debe ser objeto de una reglamentación y, además, pienso que sería muy difícil establecerla a través de la ley.

En líneas generales, podemos decir que la filosofía del proyecto de ley -creo que esto lo ha expresado el señor miembro informante y, además, aclaro que esta es mi opinión, la que ya fue dada en la Comisión y que figura al pie del informe- así como el informe de la Comisión, ratifican lo que ha sido el Mensaje del Poder Ejecutivo. Aclaro que las modificaciones son más elementales que lo que ha sido el aspecto medular del proyecto de ley que, en general, responde a la filosofía del Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere al segundo aspecto que el señor senador Zumarán señalaba, referente a la centralización y, en concreto, a la fiscalización a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, considero que todo ello puede darse, naturalmente, sobre la base del funcionamiento de una Cartera en atención a lo que la propia Constitución establece en cuanto a la delegación de funciones. Es decir que no creo que sea necesario ni conveniente establecer la necesaria participación del Ministerio como órgano soberano y supremo en cada una de las decisiones que deban adoptarse, sino que, naturalmente, dicho organismo tendrá que dictar circulares y resoluciones que, con carácter general, regulen y determinen lo que constituye el impacto ambiental para todo el país.

Soy consciente de que en muchos aspectos estamos regulando en una materia que puede entenderse como virgen, ya que esta es la primera ley sobre medio ambiente que el país va a tener. Es posible que haya problemas de coordinación y de facultades de los organismos intervinientes en la materia y es muy probable que algunas veces se pegue en el clavo y otras en la herradura. Pero igualmente este es un excelente paso adelante y la necesaria regulación de un problema que en el país todos sabíamos que existía, sin que hubiera ningún mecanismo, ninguna legislación coordinada que lo atendiera.

No pretendo con esto convencer al señor senador Zumarán, sino simplemente exponerle nuestros fundamentos y, también, las dificultades que sin duda planteará la aplicación de esta ley, por lo que es muy posible que ella deba ser objeto de reglamentación en más de una oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR BLANCO. - ¿Me permite una interrupción señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR BLANCO. - Considerando que el señor senador Zumarán cuenta con el tiempo suficiente, voy a hacer las siguientes precisiones.

A propósito del tema planteado por el señor senador Zumarán y sobre el que ha hecho comentario el señor senador Batalla, me gustaría reiterar que coincido con la preocupación expuesta acerca de la coordinación, a lo que ya hice referencia en mi exposición, pero que ahora quiero precisar con más detalles. Veo la dificultad desde dos puntos de vista: uno sustancial y otro formal o de procedimiento. Lo formal tiene relación con los organismos que intervienen en las autorizaciones o los permisos y en ese caso lo fundamental puede estar en la centralización o descentralización, es decir, cuál es el que los otorga o si se trata de dos permisos diferentes. Asimismo, en lo que tiene que ver con lo sustancial, me pregunto cuáles son los criterios que se aplican en materia ambiental, porque puede ocurrir -y de hecho estoy convencido de que así se hará- que un Gobierno Departamental, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, fije determinadas pautas ambientales en función de las que dará o no las autorizaciones correspondientes. En ese sentido, puede suceder, por ejemplo, que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en ejercicio de las competencias que le otorga este proyecto de ley, también establezca criterios ambientales para dar o no autorización a esas mismas actividades. Lo destacado es que si dichos criterios no son coincidentes, el administrado se verá enfrentado a una situación de muy difícil solución, porque un organismo dirá que sí y otro lo negará.

Hay que tener en cuenta, también, los puntos de vista operativo y administrativo. Imagino que en un proyecto de ley ideal sobre esta materia el Poder Ejecutivo debería ser el que fija la política a seguir en términos de medio ambiente y que ella, a su vez, debe ser nacional, sin que por ello se menoscabe la autonomía de los Gobiernos Departamentales, ya que ella se llevaría a cabo a nivel departamental o de otros organismos del Estado.

Creo que está bien lo previsto en el proyecto en el sentido de que la médula de la protección ambiental debe ser nacional, es decir, debe haber un sistema nacional de protección ambiental, tanto en lo sustancial -es decir, en los criterios o estándares que se exigen- como en lo que tiene que ver con los organismos que fijan la política y fiscalizan su cumplimiento. Pero ello no debería inhibir, a mi juicio la existencia de la participación en esa actividad de otros organismos que no sean sólo departamentales, sino también los pertenecientes a la Administración Central. Se ha mencionado aquí a los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Industria, Energía y Mine-

ría, que algo tienen que ver con esta materia y que puedo imaginarlos, en ese proyecto ideal, actuando en muchos casos como delegados de la Cartera de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en la fiscalización del cumplimiento de esas pautas o estándares de carácter general. La iniciativa que estamos considerando no prohíbe que esto suceda, pero tampoco establece un marco legal que induzca a que todo se oriente por ese camino.

SEÑOR PRESIDENTE. - Antes de que prosiga el señor senador Zumarán, si él lo permite y haciendo un uso abusivo de los deberes de la Mesa -por tener que abandonar la Presidencia en pocos minutos, para lo que se solicitará al señor senador Gargano la sustitución correspondiente- ante el enfoque interesante y original del tema que ha realizado el señor senador Zumarán, la Mesa quiere hacer algunas reflexiones o puntualizaciones. Por un lado, en lo que tiene que ver con las competencias de los Gobiernos Departamentales, el asunto está bien planteado, pero ello no es de rango constitucional. La Constitución no determina los cometidos o las materias en las que pueden actuar los Gobiernos Departamentales, sino que se establecen en realidad los poderes jurídicos, salvo el inciso 9º del artículo 275, que entre las atribuciones previstas para los Intendentes, fija la de velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria. Naturalmente, nunca se ha entendido que esta disposición inhiba la actuación del Gobierno nacional en los campos de la educación y la salud pública a través, como es lógico, de los Ministerios respectivos, ni tampoco el ejercicio de las atribuciones de los Entes Autónomos de enseñanza. De todos modos, tiene razón el señor senador Zumarán en cuanto a que hay diversas normas vigentes en la Ley Orgánica Municipal que asignan competencias a los Gobiernos Departamentales en algunas de estas materias. Ante ello, es del caso señalar que es de mala técnica jurídica atribuir una misma competencia, como todos sabemos, así como una no del todo igual pero en la misma materia o en una concurrente, a dos autoridades distintas, porque se pueden plantear los problemas que indicaron los señores senadores Blanco y Zumarán. Asimismo, también puede plantearse la duda de si la norma, aunque no lo diga expresamente, no está derogando la legislación anterior. Es decir, si le da competencia al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tácitamente se podría llegar a sostener que se la está quitando a los Gobiernos Departamentales, aunque la Mesa cree que no es la intención de este proyecto de ley, porque se podría dar el absurdo de que, ante un mismo problema surgiera una resolución positiva de parte de uno de los órganos competentes y una negativa de otro órgano.

Entonces, la Presidencia considera que si este proyecto de ley es votado afirmativamente -como supone que lo será por lo menos en general- en estas disposiciones, en alguna parte del texto, habría que expresar que el ejercicio de estas atribuciones por parte de este Ministerio es sin perjuicio de las que en determinadas materias similares tienen los Gobiernos Departamentales y que, en concepto de la Mesa, deben seguir ejerciendo. Naturalmente que ello trae esa dificultad práctica de qué ocurre si los criterios son disímiles; pero de pronto lo son porque atienden a problemas diferentes, o sea, porque hay una óptica nacional y una problemática concreta y distinta a nivel departamental. En eso la Presidencia está de acuerdo con lo expresado por el señor senador Batalla en cuanto a que el tema ambiental no puede juzgarse desde una óptica exclusivamente departamental. De pronto una represa, como ocurre en las relaciones internacionales y a nivel de distintos países es beneficiosa y no causa impacto ambiental negativo en un departamento, pero aguas abajo, 150 kilómetros después y en otro departamento, provoca perjuicios o inclusive un desastre ecológico. Entonces, es lógico que deba haber alguna política nacional, pero también lo es que ella deba estar coordinada y conciliada con las competencias que en esta materia tienen los Gobiernos Departamentales.

La Mesa pide disculpas al Senado por esta intervención seguramente antirreglamentaria. Puede proseguir en el uso de la palabra el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - Gracias, señor Presidente.

SEÑOR BATALLA. - ¿Me permite una interrupción señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR BATALLA. - Brevemente debo decir que es correcta la interpretación dada por el señor Presidente del Cuerpo y creo que es evidente que de esto deben extraerse dos conclusiones: en primer lugar, el concepto de impacto ambiental no puede resumirse o limitarse al nivel departamental.

Y en segundo término, creo que esto que está regulado en este proyecto de ley no puede implicar mengua de las facultades departamentales, de acuerdo con el derecho positivo vigente. En ese sentido, quería ratificar lo expresado por el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE. - Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - En primer término, me alegro de que por lo menos parecería haber cierto acuerdo en agregar una disposición en el sentido de lo establecido en este proyecto de ley, sin perjuicio de los cometidos asignados a los Gobiernos Departamentales por otras leyes. Me parecía importante destacarlo porque en este período legislativo no sólo hemos tratado el tema de los bañados de Rocha, sino también, por ejemplo, el de algunos fraccionamientos o planes urbanísticos en Maldonado, cuya resolución está en la órbita de esa Junta Departamental. Evidentemente, en la medida en que afectaban la franja costera, podían llegar a provocar un impacto ambiental.

Por otra parte, quiero adelantar que yo sería proclive a adoptar una posición que, me pareció, emerge de las palabras

del señor senador Blanco. Si es así, no quiero robarle la autoría ideológica, pero sino lo es la asumo como propia porque no deseo hacerlo aparecer sustentando la posición de que la política ambiental pertenece naturalmente al Ministerio y al Poder Ejecutivo. La definición de qué es impacto ambiental, también; pero la aplicación práctica y el contralor de las obras creo que tendrían que radicarse en los Gobiernos Departamentales. Entiendo que sería crear una superestructura costosísima para seguir de cerca la realización de las obras de cada establecimiento industrial del país. Lo que creo que corresponde al Poder Ejecutivo es fijar las normas legales y reglamentarias y establecer la política ambiental. Es evidente que no podemos considerar que un determinado hecho sea impacto ambiental en un departamento y no en otro, lo que sería ridículo. Además, todos los uruguayos somos responsables y víctimas del ambiente, en el caso de que se deteriore. Pero estimo que el permiso, la vigilancia y la ejecución de las obras tendrían que mantenerse en la órbita departamental, por lo menos con el carácter de permiso previo. Aunque tal vez éste no sea un ejemplo adecuado -pero es el que me viene a la memoria en este momento- recuerdo que también la Ley de INAC, en una aberración de centralismo, puso bajo jurisdicción de dicho Organismo el contralor de todas las carnicerías del país. Tengo presente haber estado en una localidad lejana del interior del país adonde había ido un funcionario del INAC -aclaro que no tenía más de 300 ó 400 habitantes- que cerró la carnicería porque encontró que las baldosas estaban mal. Al respecto, hay una reglamentación de cómo tienen que ser las baldosas de cada carnicería del país. Entonces, iban inspectores del INAC a investigar cómo eran las carnicerías en toda la República. En mi opinión, esas cosas no conducen a nada, son perjudiciales o promueven un centralismo burocrático que no tiene sentido y hace más mal que bien.

Entonces, veo que hay aquí un Ministerio que tiene que intervenir preceptiva y obligatoriamente en cada obra, planta de tratamiento, equipo de transporte, complejos y unidades industriales, agroindustriales y turísticos. Cualquier obra turística del país tiene que ser investigada por este Ministerio aunque sea a 500 kilómetros de Montevideo y luego, durante la ejecución, también debe ser controlada. Me parece que esto es un exceso de centralismo, por lo que a mi entender sería más sano distinguir la política, las definiciones, que sí tienen que ser nacionales, de la autorización y el seguimiento de cada obra que debería corresponder como hasta ahora a la materia departamental, que lo es, porque cada emprendimiento requiere de un permiso del Gobierno Departamental respectivo. Entonces, los Gobiernos Departamentales tendrán que ajustar esos permisos a los criterios que emanen de este proyecto de ley y de los reglamentos que el Poder Ejecutivo dicte, definiendo las políticas de medio ambiente.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Gargano)

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO.- No sé si la definición ideológica que me estaba invitando a hacer el señor senador Zumarán debería contestarla por si o por no, porque en ese caso me permito decir en tono humorístico que, tal vez, el señor senador ya conozca la respuesta.

En cuanto al tema planteado, coincido parcialmente con el enfoque que él ha realizado en el siguiente sentido. No me cabe duda de que la formulación de la política en materia de medio ambiente así como la fijación de lo que podemos llamar las pautas o estándares ambientales es una competencia del Poder Ejecutivo. Creo que también debe serlo la coordinación y ejecución de esas políticas. Y en ese sentido, los Gobiernos Departamentales tendrían una participación importante en la actividad de ejecución de esa política y podrían controlar muchos aspectos. Pero no sólo los Gobiernos Departamentales podrían hacerlo, sino también otros organismos. Habrá casos en que -como decía el señor senador Zumarán- la naturaleza de la obra, por su magnitud y por la dimensión de su impacto, exceda, obviamente, los límites departamentales.

En consecuencia, coincido en que la política debe ser materia del Poder Ejecutivo, así como también el establecimiento de las pautas y estándares ambientales y la coordinación de la ejecución de la política sin llegar a precisar que la mencionada ejecución -que debería ser descentralizada- se lleve a cabo siempre a través de los Gobiernos Departamentales; podría serlo no, dependiendo de las circunstancias.

SEÑOR DE FUENTES.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano).- Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR DE FUENTES.- Por razones obvias, tomo contacto con este proyecto de ley en este instante y, en consecuencia, pido disculpas a los integrantes de la Comisión y a todo el Cuerpo si cometo algún error en mis apreciaciones. Debo decir que comparto algunas de las observaciones hechas por los señores senadores Blanco, Raffo y Zumarán en cuanto a que este proyecto de ley roza competencias de otros organismos estatales o municipales que tienen, también, injerencia preceptiva en trámites relacionados con aspectos tales como la Ley de Aguas, los proyectos de riego, etcétera. Lo que más me atemoriza es que, siendo preceptiva y obligatoria la aprobación de esta materia, estamos confiando a la pesadez burocrática tradicional de nuestro país todos los proyectos de realización de cualquier tipo de obras, sean forestales o de otra naturaleza. Al respecto, quiero decir que existe un tiempo de estudio del Ministerio que no está evaluado, un plazo de 40 días para expedirse, a los organismos que se consulten y otro plazo igual para hacer modificaciones al proyecto y recoger las observaciones que se realicen públicamente sobre la materia. Luego, existe la posibilidad y el tiempo consiguiente, de acuerdo al artículo 16, para la realización de una audiencia pública cuando el Ministerio lo considere pertinente.

Si a ello le sumamos el plazo de estudio que tiene el Ministerio, estaríamos insumiendo un lapso muy prolongado, con lo que enlenteceríamos este proceso.

Considero que para elaborar una ley de este tipo y contar con un organismo que controle el tema de la defensa ambiental, debería establecerse la obligatoriedad de que todos los proyectos pasen por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para que éste tenga la posibilidad de oponer los recursos que la ley le da, en el caso de que entienda que se está atacando o agrediendo el medio ambiente de este país. En consecuencia, considero que para estimular el celo de este Ministerio, debería establecerse que el mismo recibirá todos los proyectos pero de manera alguna detendrá las obras, sino que analizará las iniciativas y revisará su posición referente a los otros organismos intervinientes. De esta forma, se haría más ágil el desarrollo futuro de nuestro país.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

-17 en 17. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

7) ZONA FRANCA DE COLONIA. Declaración.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido excusas al miembro informante de este interesantísimo proyecto de ley, pero quisiera interrumpir su consideración y que en su lugar tratemos el segundo punto del orden del día relativo a una declaración sobre la Zona Franca de Colonia. El proyecto que tenemos a estudio tiene un abundante articulado y es notorio que se van a realizar algunas consideraciones con respecto a varias de sus disposiciones, por lo que es probable que nos lleve más de una sesión. En cambio, si el Senado no emite hoy esta declaración, pierde su efecto, porque la licitación está prevista para el día de mañana.

De manera que existe una razón de urgencia que me lleva -como lo saben los señores senadores, no es mi costumbre plantear alteraciones del orden del día- a interrumpir la consideración del tema relativo al medio ambiente. Además, descarto la posibilidad de que los miembros de la Comisión de Medio Ambiente tomen a mal esta iniciativa. Insisto en que existe una razón de urgencia, en virtud de que si no tratamos este asunto en el día de hoy, pierde todo su efecto.

Por lo expuesto, hago moción para interrumpir el tratamiento de este proyecto de ley y pasar a considerar la iniciativa de declaración sobre la Zona Franca de Colonia.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se altera el orden del día y se pasa a considerar el punto que figura en segundo lugar.

(Se vota:)

-14 en 18. **Afirmativa.**

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Proyecto de comunicación relacionado con el llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 1/92, sobre derecho de explotación de la Zona Franca de Colonia. (Carp. Nº 1012/92 - Rep. Nº 526/92)".

(Antecedentes:)

"Carp. Nº 1012/92
Rep. Nº 526/92

Frente al llamado a licitación pública nacional e internacional Nº 1/92 sobre el derecho a explotar la Zona Franca de Colonia, el Senado de la República declara:

Que es inconveniente la prosecución de la licitación mencionada y solicita al Poder Ejecutivo su anulación.

15 de diciembre de 1992.

Mariano Arana, José G. Araújo, Danilo Astori, Leopoldo Bruera, Carlos Cassina, Carlos Cigliuti, Reinaldo Gargano, Dante Irurtia, José Korzeniak, Pablo Millor, Jaime Pérez, Alberto Zumarán. Senadores".

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Léase la declaración.

(Se lee)

-En discusión general.

SEÑOR SANTORO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - En el día de ayer, en ocasión de procederse a la formulación de la solicitud de urgencia para considerar este especie de minuta de comunicación -que es una modalidad legislativa que no está regulada en ninguna de las normas que hacen a la vida de los Cuerpos parlamentarios- ya señalamos nuestra oposición y queremos ahora, en cierta medida, reiterarla por razones que emanan de razonamientos de carácter constitucional.

Si uno lee nuestro texto constitucional, no encuentra ningún elemento que habilite a que se formulen este tipo de planteamientos, ya que la regulación que la Constitución de la Repú-

blica hace de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, establece con precisión cuáles son y de ninguna manera figura este tipo de comunicación, que tiene la particularidad de ser realizada por un Cuerpo Legislativo. Es decir que no es una comunicación, una solicitud o una manifestación que formula un legislador o grupo de Legisladores. En este caso, como se ha votado afirmativamente, quien aparece realizando la comunicación es el Senado de la República. En ese sentido, consideramos que no existe ninguna disposición de carácter constitucional que habilite este tipo de planteamiento, más allá de que en alguna oportunidad, en nuestra frondosa historia legislativa, pudiera haber existido más de un caso en que se hubiera procedido de esta manera. Pero en el sentido de que estamos indicando, se viola en forma flagrante la Constitución de la República, utilizando un mecanismo que no está previsto en ella. Además, para que el Senado pueda proceder a hacer declaraciones, la Carta debe determinarlo expresamente. Aclaro que la situación que ahora se plantea no corresponde a ninguna de esas circunstancias.

En ese orden de cosas, cuestionamos este aspecto que creemos fundamental, porque es sabido que la regulación constitucional, que es básica y esencial para el debido funcionamiento de cualquier sistema político, siempre debe ser cuidadosamente contemplada a los efectos de no erosionarlo.

En lo que hace al contenido de esta comunicación, creemos que es una manifestación excesiva, del Senado de la República, en el caso de que resulte aprobada, por el propio texto, por el contenido y por lo conceptual de esta propuesta, en cuanto la misma hace referencia a un llamado a Licitación Pública Nacional e Internacional, que está en vigencia y que fue adoptada por el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de sus competencias, sin ninguna norma que la cuestione. Ese es un problema de conveniencia que está dentro de las posibilidades, de las aptitudes, de las competencias y de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo. Asimismo, la misma redacción que se le ha dado a esta comunicación, está haciendo referencia a la conveniencia, porque en la declaración se comienza por decir que es inconveniente la prosecución de la licitación mencionada.

Para poder concluir en una decisión como la que se pretende establecer aquí, es evidente que primero se debió haber comenzado por una solicitud de informes o un llamado al Ministro que tiene competencia en esta materia ya sea por parte de la Comisión especializada -ya lo dijimos en el día de ayer y lo reiteramos hoy- o por el Plenario del Cuerpo, a los efectos de que proceda a dar la información consiguiente. Posteriormente, tal como lo habilita la Constitución de la República, se podría realizar algún tipo de declaración. No obstante, se han suplido todas esas exigencias de carácter constitucional, que hacen a la real competencia del Poder Ejecutivo, por este tipo de pronunciamientos que creemos vulneran normas elementales de convivencia legislativa en el orden de su relacionamiento con la actividad del Poder Ejecutivo. En ese aspecto, pensamos que no es un camino adecuado y que va a provocar, a través de esta solicitud de comunicación -en el caso de que ella fuera aprobada- la apertura de una instancia que desde el punto de vista constitucional y legal no es la pertinente. Ello va a tener efectos contrarios a la verdadera estructura del sistema político y del relacionamiento entre los Poderes. Además, se van a generar situaciones difíciles en el orden político cuando determinado Poder -en este caso el Poder Legislativo- aparece desbordando sus competencias y por encima de las normas reguladoras, a efectos de dar salida a una típica manifestación de carácter político.

En consecuencia, pensamos que cuando se procura emitir una manifestación de orden político y que la misma tenga los efectos que se persiguen, se debe ser muy estricto en el cumplimiento de las disposiciones reguladoras. De lo contrario, ello se reduce a una actitud de violencia en el orden legislativo y se actúa más allá de las competencias y de las facultades, lo que no le hace bien a ningún sistema político y menos aún al de Uruguay.

Creemos que en las actuales circunstancias hay que ser cuidadoso, aunque no pensamos que los señores senadores que han propuesto esta minuta de comunicación no tengan esa condición; y, además, nos alejamos de la posibilidad de que esto se entienda como una referencia de carácter personal o vinculada a la función legislativa. Simplemente, opinamos que en general, y teniendo en cuenta la actual realidad y el momento político del país, los Poderes deben ser muy estrictos en el cumplimiento de sus respectivas competencias. Consideramos que dadas las circunstancias actuales -estamos haciendo referencia al momento político que estamos viviendo- no le hace bien al sistema político uruguayo adoptar decisiones de este carácter, porque así como corresponde que el Poder Ejecutivo no aparezca en actitudes que superen su estricta competencia en sus relaciones con el Poder Legislativo, pensamos que éste último tampoco puede actuar de esa forma en relación al Poder Ejecutivo. Estamos hablando de la necesidad, de la conveniencia y de la más exigente preocupación para que las relaciones entre los Poderes se mantengan dentro de los más estrictos marcos constitucionales, porque los momentos políticos tienen también sus normas, sus leyes, sus motivaciones y sus consecuencias.

Por lo tanto, en caso de que esta disposición sea aprobada, va a constituir un elemento que perturba el clima político del país, lo cual no es conveniente porque detrás de este tipo de manifestaciones vendrán otras. Todo esto va a provocar reacciones que no son beneficiosas para el Poder Legislativo, para el Poder Ejecutivo, y para el clima político del país.

Esta exposición la hacemos en estos términos y con esta fundamentación, ya que somos conscientes del espíritu y del ánimo que tienen todos los integrantes de este Cuerpo. Además, lo hacemos en el entendido de que todos debemos poner la mejor buena voluntad a los efectos de que situaciones políticas y delicadas que naturalmente se han planteado en el país y que estamos ahora viviendo, puedan ser superadas evitando aquellas que se provocarían a raíz de una comunicación como la que estamos considerando.

SEÑOR ZUMARAN. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR ZUMARAN. - Pienso, en primer término -con total respeto por la opinión del señor senador Santoro, aunque no la comparto- que esta Cámara de Senadores está facultada constitucionalmente para emitir pronunciamientos de carácter político y hacer declaraciones. Es algo de práctica, de uso y no sólo o exclusivamente cuando se llama a Sala a un Ministro o se ponen en marcha los instrumentos de contralor que tiene el Parlamento, respecto de la actividad del Poder Ejecutivo. Toda la tradición -especialmente de la Cámara de Senadores- de emitir declaraciones, por ejemplo, en materia de política internacional, es una práctica reiterada a la que creo que han acudido todas las Legislaturas sin excepción.

¿Qué alcance tiene esto? ¿Se trata de una norma jurídica de carácter obligatorio? No; simplemente se trata de una declaración política. En consecuencia, tenemos facultades políticas y ello no es violatorio de la Constitución, ni crea conflicto de Poderes la circunstancia de que la Cámara de Senadores emita una declaración. Incluso, podríamos citar muchísimos antecedentes -especialmente en el campo de las relaciones internacionales- en los cuales vamos a encontrar declaraciones del Senado coincidentes con la política que llevaba a cabo el Poder Ejecutivo de la época, así como otras contrarias.

Sobre la oportunidad o conveniencia de emitir esta declaración ahora, pensamos que hay que tener en cuenta la fecha. Desde hace tiempo está en marcha aquí un procedimiento administrativo muy correcto, en virtud del cual la explotación de la Zona Franca de Colonia que hasta ahora estaba a cargo del Estado, pasaría a ser responsabilidad de particulares.

Hoy es 16 de diciembre y hace apenas 3 días, el 13 de diciembre, la soberanía se expresó respecto a estos temas en la forma en que el Senado de la República conoce. A su vez, mañana, jueves 17, va a tener lugar una instancia importante en este proceso de transferencia o traspaso de la explotación de la Zona Franca de Colonia del Estado hacia particulares porque se van a abrir las ofertas que se presentaron con este motivo.

Por lo tanto, es muy difícil que este planteo de carácter político se hubiera podido realizar antes porque si se hubiera realizado previo al 13 de diciembre, no hubiera tenido la misma trascendencia que tiene si se realiza hoy. Naturalmente, si lo hacemos después del día 17 se habrá llevado a cabo una instancia muy importante que es la apertura de las ofertas, con lo cual se va a dar un paso muy importante, aunque el proceso de transferencia de la explotación de la Zona Franca de Colonia del Estado a los particulares no es algo irreversible.

En consecuencia, esto fue presentado en el día de ayer -según consta en el acta de la sesión respectiva del Cuerpo- y lo consideramos hoy con mucha celeridad porque los plazos así lo exigen. No podemos reunir una Comisión del Cuerpo, no podemos llamar a los Ministros, ni estamos en condiciones de profundizar en un debate que sería interesantísimo sobre la conveniencia o no de que la Zona Franca de Colonia pase a ser explotada por un particular. No rehuyo este debate sino que, simplemente, expreso que no estoy en condiciones de hacerlo para el día 17 y al término del período legislativo.

Creo que esto se fundamenta en el hecho de que es un método normal del trabajo del Senado, que se encuadra dentro de las disposiciones constitucionales; y, en cuanto a la urgencia u oportunidades de haber planteado esto en el día de hoy, se debe a la fecha en que se están desarrollando estos acontecimientos. Dadas estas circunstancias, que se han producido en el país a raíz del referéndum del día 13 de diciembre, el Cuerpo considera inconveniente la prosecución de la licitación mencionada. Lógicamente, no se la objeta desde el punto de vista de la ilicitud ni se pone en juego otro concepto más que el de la conveniencia o inconveniencia de una medida de Gobierno que, a cuatro días del referido pronunciamiento popular, no parece la más oportuna.

SEÑOR CADENAS BOIX. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX. - Frente a la exposición del señor senador Zumarán y teniendo en cuenta que ha manifestado que el fundamento de este proyecto de resolución es el resultado del recurso de referéndum realizado el último domingo 13 de diciembre me siento en la obligación de aclarar que su relación con este recurso de referéndum es nula y nula su relación con alguno de los cinco artículos derogados. El fundamento del llamado a licitación es la Ley de Zonas Francas aprobada en la Legislatura anterior, y que contó con los votos de los dos partidos tradicionales. Entonces, debemos enfatizar, además, que si esta licitación fue conveniente a principios de 1992 -ya que nadie la objetó- no podemos entender, cómo en el día de hoy puede ser inconveniente su prosecución.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Puede continuar el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - ¿Me permite una interrupción, señor senador?

SEÑOR ZUMARAN. - Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR SANTORO. - Señor Presidente: nosotros queremos hacer referencia a las manifestaciones del señor senador Zumarán cuando fundamenta la oportunidad de la formulación de esta minuta de comunicación y cuando, además, procede a relacionarla con el resultado del referéndum realizado el pasado 13 de diciembre.

Cuando hicimos uso de la palabra, nos referimos a ese elemento de contenido político en forma genérica aunque sin particularizarlo, pero de todas formas era comprensible que nuestras expresiones estaban referidas, en cierta medida, al 13 de diciembre. Dada la fundamentación del señor senador Zumarán a esta solicitud de comunicación al Poder Ejecutivo en relación con este proceso de licitación de la Zona Franca de Colonia, observamos, ya, la aparición en el Senado de la República de una postura de carácter político que a nuestro juicio es de enorme trascendencia y la consideramos extremadamente delicada. En tal sentido, no tenemos ningún inconveniente en señalar que han surgido dos legitimidades: la que dio el resultado comicial de 1989 que habilitó la constitución del actual Gobierno y autoridades del país y, la que surge del resultado del referéndum del 13 de diciembre. Esta comunicación y las manifestaciones del señor senador Zumarán están indicando, reitero, la aparición de esas dos legitimidades específicas que el país ha conocido en otras épocas, en años y circunstancias diferentes, que el tiempo ha alejado, dado que hace mucho que esos episodios ocurrieron. De todas maneras, entiendo que no es bueno para el país que se abran estos caminos que habiliten la posibilidad de comenzar a reconocer la existencia de otras legitimidades; reitero, la que surge de un pronunciamiento de la ciudadanía con respecto a disposiciones muy específicas contenidas en la llamada Ley de Empresas Públicas, que fueron derogadas. En nuestro concepto, de ese hecho no puede señalarse que es inconveniente la aplicación de la Ley de Zonas Francas, como muy bien también expresó el señor senador Cadenas Boix. En ese sentido, manifestamos nuestra preocupación y alertamos ante la eventualidad de comenzar a transitar por un camino lleno de peligros e inconvenientes, por la aparición de estas dos legitimidades.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN. - Naturalmente que es totalmente válida la apreciación jurídica que realizó el señor senador Cadenas Boix. Evidentemente, este proyecto está referido a la Ley de Zonas Francas y no a la de Empresas Públicas. Lógicamente, si estuviera vinculado a alguno de los cinco artículos derogados de esta última, no diríamos que es inconveniente la prosecución, sino que afirmaríamos que es ilegal e ilegítimo. Por lo tanto, queda claro que tiene fundamento jurídico, pero que es inconveniente.

La Ley de Zonas Francas aprobada en la Legislatura anterior prevé que éstas puedan ser explotadas por el Estado o por los particulares. En tal sentido, cabe destacar que las de Colonia y Nueva Palmira están a cargo del Estado desde la época de su creación y continuaron así luego de la Ley de Zonas Francas. Posteriormente, se abren en el país otras zonas francas con un grado más avanzado de participación de los particulares. Indudablemente, éstos siempre tienen una importante intervención ya que el usuario de la zona franca, por excelencia, siempre es un comerciante o un industrial.

En el momento actual, entonces, tenemos dos tipos de zonas francas; las de Colonia y Nueva Palmira, explotadas por el Estado y otras particulares de reciente creación tal como la de Montevideo que tiene una gran importancia.

Ahora bien; en una posición legítima pero opinable, el Poder Ejecutivo no sólo habilitó zonas francas con explotación privada sino que aquellas dos, que estaban en la órbita estatal, también las quiere transformar en particulares.

Desde el punto de vista jurídico, está habilitado para hacerlo, pero creo que a tres días de un pronunciamiento de las características que tuvo el del 13 de diciembre, por lo menos podríamos abrir un paréntesis, aguardar y meditar sobre las conclusiones que se pueden sacar de este hecho político. Esto no quiere decir que abramos una nueva legitimidad que se contraponga a la de las autoridades.

No solamente el Poder Ejecutivo, sino también nosotros, los representantes del Poder Legislativo, tenemos un mandato que emerge del pronunciamiento popular de 1989; los gobernantes departamentales son intendentes o ediles debido al resultado de dichas elecciones. Por su parte, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia lo son por otra fuente de legitimidad por medio de la designación de la Asamblea General. Precisamente, en el día de ayer nombramos a un Ministro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en materia de política vamos a acentuar una mayor privatización de las áreas que el Estado hasta ahora ha tenido bajo su control y gestión, cuando al pueblo se lo llamó para consultar sobre eso y de allí surgió un pronunciamiento. Entonces, pienso que no debiéramos oponer esto a ninguna otra legitimidad. La ciudadanía simplemente marcó un camino. En ese sentido, no se trata de una legitimidad que se contraponga a la de las autoridades que están legalmente constituidas y que tienen el pleno goce y ejercicio de las facultades que la Constitución les ha otorgado.

En síntesis, considero que hay una razón de oportunidad para emitir esta declaración, y el Poder Ejecutivo la recibirá y analizará. Cabe aclarar que el Parlamento desde sus orígenes ha sido una caja de resonancias de las inquietudes de los distintos legisladores, y en este caso no se trata de una inspiración de los senadores que hemos firmado, sino que existe un movimiento en el departamento de Colonia que expresa esta preocupación en procura de tener una nueva instancia para ver de qué manera se va a organizar la explotación de la zona franca allí instalada.

Por lo tanto, pienso que hacernos eco de esta inquietud planteada por los usuarios de la zona franca del departamento de Montevideo es una actividad legítima. Nuestra intención es dejar que el Senado de la República sea, reitero, la caja de resonancia de la aspiración de la gente que nos ha hecho llegar esta preocupación, sin querer comprometer con ello a los Poderes ni a la legitimidad democrática, no sólo de quienes forman parte del Poder Ejecutivo, sino también de aquellos que tenemos que cumplir con un mandato emanado de la soberanía popular.

SEÑOR RAFFO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- (Dn. Reinaldo Gargano). Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR RAFFO.- Voy a dividir mi exposición en dos partes. La primera, no tiene más remedio que ser de índole política, porque se trata de una declaración con ese carácter, tal como ha sido aceptado. Además, ella estriba -por lo menos a juicio de quien la ha defendido, que es el señor senador Zumarán- en torno al resultado del referéndum del 13 de diciembre sobre la mal llamada Ley de Empresas Públicas, porque en realidad se llama Ley de Servicios Públicos.

La segunda parte de mi exposición se refiere a cómo debe trabajar el Senado para emitir una declaración o minuta de comunicación, que parecería ser la novedosa manera de comunicar al Poder Ejecutivo algo que este Cuerpo considera inconveniente.

Y digo que divido en dos partes mi exposición porque, por un lado, me gustaría detenerme en cuál debería ser el lógico trabajo del Senado en este tipo de cuestiones. En ese caso, si algunos señores senadores encuentran que la prosecución de la licitación mencionada es inconveniente -me refiero a la licitación pública nacional e internacional Nº 1/92 sobre el derecho a explotar la zona franca de Colonia- el Senado, para comprobarlo, debe estudiar primero el tema, llegando a una conclusión luego de una estancia en Comisión, contando con el asesoramiento necesario por parte de los Ministros respectivos. Es decir, el porqué de la inconveniencia de este llamado a licitación pública y las razones por las cuales el Senado de la República solicita al Poder Ejecutivo esa anulación.

Tal como lo expresaba el señor senador Santoro, muy gráficamente, éste es el caso en que se podría haber llamado a un Ministro a Sala para pedirle opinión. Luego, de esa instancia, según lo establecen los artículos pertinentes de la Constitución, el Senado puede hacer una declaración que podría ser de ese carácter. Con esto, no quiero decir que se esté violentando a algunos señores senadores, pero pienso que se nos está imponiendo que sin mediar un estudio razonable y sensato, el Senado adopte una decisión. No es lo mismo que algún señor senador -tal como lo expresó el señor senador Santoro- considerara que ésto es inconveniente -como suele ocurrir en alguna media hora previa- y los comentarios que este legislador realizara, se comunicaran a la autoridad pertinente. En este caso, se trata de varios señores senadores que representan a distintos sectores políticos -cuyas firmas lucen al pie- que sin haber discutido el tema, ni habernos dado la oportunidad de pronunciarnos a quienes opinamos en contrario, que quieren que este Cuerpo en la tarde de hoy, exprese determinada voluntad. Y el caso es notoriamente distinto, ya que con la fuerza del Senado de la República, con la representación que el mismo significa, se le hace esta minuta de comunicación al Poder Ejecutivo.

Desde ya aclaramos que no se trata de algo obligatorio para el Poder Ejecutivo porque éste puede aceptar o no lo que solicite este Cuerpo. Pienso que se está desvirtuando la fuerza que el Senado pueda tener, por las consideraciones políticas que se han hecho en esta oportunidad, porque si esta minuta, repito, fuera fruto de un análisis en una Comisión del Senado, luego de recibir a los Ministros del ramo, y al director de la zona franca y a las fuerzas vivas de Colonia y el Senado llegara a la conclusión -por una mayoría de senadores- de que por razones técnicas, o de oportunidad, esta licitación es inconveniente suponiendo que el Senado efectuara una declaración en ese sentido o que la Comisión propusiera un llamado a Sala del Ministro, haciéndosele saber que a los ojos del Senado no es procedente se seguiría un procedimiento lógico.

En ese caso, los señores senadores tendrían la oportunidad de expresar su opinión en el debido ámbito. Pero resulta que esta declaración es subjetiva totalmente cuando se dice que la razón de la misma es el resultado del referéndum del 13 de diciembre.

Entonces, cambia totalmente el ángulo desde el cual se enfoca este asunto y es por ello que nos tenemos que referir a ese otro aspecto. Nuestro primer argumento iba en el sentido que consideramos lógico: lo normal es que cualquier tema que se considere de relieve e importancia en el Senado, sea analizado por los señores senadores. Sin embargo, en este caso, parece ser que el único hecho importante detrás de la declaración, es el resultado del referéndum que tuvo lugar el 13 de diciembre. En lo personal, pienso que ese resultado expresó, sin duda, una opinión ciudadana absolutamente concluyente, terminante, importante y sustantiva acerca de cinco artículos de la denominada Ley de Empresas Públicas. Creo que no es lógico ni es buena cosa que sobre eso se realice una injerencia, una ampliación de pensamiento, llegando a decirse, ante cualquier materia que quiera parecerse a esos cinco artículos, que ahora el país debe detener su marcha, que el Poder Ejecutivo debe hacer lo mismo y que el Senado de la República -yendo más allá de sus facultades jurídicas- debe comenzar a lanzar advertencias expresando que, dado que el soberano ya se ha expedido sobre cinco artículos de la ley, en cualquier otro asunto que se le parezca, el país debe poner fin a cualquier proceso. Digo esto a raíz de la declaración, y también lo sostendré en el día de mañana puesto que, como es sabido, no ha sido impugnado el Capítulo referente a PLUNA. Si se fuera consecuente con la línea argumental que se ha planteado, el Senado de la República debería emitir rápidamente, de la misma manera, una declaración respecto a PLUNA, expresando que todo proceso que esté en marcha para una licitación que transforme a ese Organismo en una empresa de economía mixta, debe detenerse.

¿Por qué? Porque el pueblo dio su veredicto acerca de cinco artículos, aunque PLUNA no esté en juego. Me pregunto si esto es lógico y si es lo que realmente se desea. Pienso que el asunto está mal planteado, y aclaro que señalo esto con un enorme respeto por el señor senador Zumarán que es quien ha defendido esa postura hasta ese momento y también por los otros señores senadores firmantes.

Sostengo que no podemos hacer inferencia de un resultado que fue específico y con respecto a determinados puntos de una ley, como es sabido, ninguno de ellos tenía que ver con el

llamado a licitación pública nacional e internacional número 1/92 sobre el derecho de explotar la Zona Franca de Colonia.

Como bien fue dicho -y así lo puso de manifiesto el señor senador Cadenas Boix, compañero de nuestra bancada- esto se basa en lo que establece la Ley de Zonas Francas, aprobada a principios de este año. Hasta ahora, a nadie se le había ocurrido que esto era algo inconveniente. Reitero que el único argumento que se quiere poner de manifiesto para aducir que lo que aquí se plantea es inconveniente es el resultado de la consulta popular realizada el 13 de diciembre en nuestro país.

Por lo tanto, declaro que nosotros nos oponemos a esta declaración. Lo hacemos por los dos motivos que hemos tratado de explicar. En primer lugar, por un motivo de trámite formal, cualquier asunto que el Senado de la República considere de relieve o de importancia, deberá ser considerado; si en el día de mañana se llega a pensar que determinada licitación pública nacional e internacional es inconveniente, el Senado de la República debe realizar el estudio correspondiente. Sin embargo, en este caso no lo ha hecho. Además, quiero decir que los señores senadores que estamos aquí presentes no disponemos de ninguna prueba, documentación o aporte sustancial que nos lleve a pensar que lo que se intenta hacer pueda ser inconveniente para el país, ya sea por razones técnicas, de mérito, de forma o de otro tipo.

De lo expuesto se desprende que estamos ante una cruda declaración de carácter político, que se pretende tenga la fuerza que el Senado de la República le otorga con su respaldo. Es por esta razón que nosotros manifestamos nuestra oposición, ya que pensamos que esto es algo equivocado, que exhorbita el resultado del referéndum del 13 de diciembre, transfiriendo a este último y dándole una resonancia que nada tiene que ver con este llamado a licitación pública. Concretamente, consideramos que la ciudadanía se pronunció expresamente acerca de cinco artículos que tenían que ver con la concesión de servicios públicos y con ANTEL; sin embargo, este tema no tiene ninguna relación con el de las zonas francas. Aun así se pretende dar cierto dramatismo al resultado electoral.

Reitero una vez más que aquí se le está dando al resultado del referéndum una amplitud, un eco, una resonancia que no es lógica ni razonable. ¿Qué hace el Senado de la República si respalda esta posición? Si tal como se ha dicho, la declaración del Senado de la República es netamente de carácter político, ¿qué es lo que hará el Cuerpo si el Poder Ejecutivo no le hiciera caso? ¿Se llama a responsabilidad a un señor Ministro? ¿Se dirige al señor Ministro de Economía y Finanzas -porque si se trata de un tema de zonas francas pienso que tendrá que ver con el Director de Zonas Francas y, por lo tanto, con ese Ministerio -preguntándole si acaso no leyó la declaración emitida por el Senado en la cual el Cuerpo, por mayoría acordó que esto era inconveniente? En ese caso, ¿cuál es el proceso que se inicia? ¿Es el de la censura a un Ministro? Esa sería realmente la consecuencia lógica. Aquí, el Senado de la República está enviando al Poder Ejecutivo un mensaje de carácter meramente político, sin que antes haya existido la instancia política correspondiente y sin que se haya dado la mínima posibilidad de que se brinden explicaciones acerca de si es conveniente o no la privatización -como se quiere denominar a esto- de esta zona que hoy es usufructuada por el Estado. Entonces, sin dar ninguna oportunidad, el Senado de la República simplemente declara que se trata de algo inconveniente para el país.

Por supuesto, el Poder Ejecutivo puede señalar que no se lee en la Constitución -o que no existe en ella- ninguna minuta de comunicación de esta especie y que por lo tanto no puede ser obligado de ninguna manera. Supongamos, entonces, que la licitación se efectúa. Supongo que, con la misma mentalidad, en el día de mañana el Senado de la República tendrá que llamar a responsabilidad al señor Ministro. En ese caso, ¿qué es lo que le dirá? ¿Le preguntará por qué no hizo lo que el Cuerpo le indicara? De esta forma, se estaría exhorbitando, a la vez, el contenido de la Constitución de la República. El señor senador Santoro manifestó esto muy claramente. Así como exhorbitamos el resultado electoral del 13 de diciembre, dándole una amplitud y una resonancia que no caben, emitiríamos una declaración que influiría en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y que implicaría que el Senado de la República estaría preconstituyendo prueba para tratar de indicarle al Poder Ejecutivo cuál es la política que debe seguir. En todo caso, si al Poder Legislativo no le gusta alguna de las políticas que desarrolla el Poder Legislativo, cuenta con los mecanismos constitucionales necesarios para oponerse, que están establecidos en la Constitución. Insisto, pues, en que esto parece ser una preconstitución de prueba, aunque no sabemos para qué. No sabemos cuál es la intención que hay detrás de esto. Quisiera que, si es posible, se me informara al respecto.

De todos modos, pregunto qué sucedería si el Poder Ejecutivo se pronuncia expresando que ha recibido la declaración emitida por el Senado de la República, que la ha leído atentamente y que, una vez consultada la Constitución, no ve que se vincule de ninguna forma en esta materia con la opinión del Senado al respecto. Aclaro que no digo que el Poder Ejecutivo vaya a hacer esto.

Como legislador integrante del Senado no hago una advertencia de la conducta que seguirá el Poder Ejecutivo si esta declaración se aprueba. El Poder Ejecutivo podrá respetar la decisión del Senado o no; dicho Poder puede hacer oídos sordos a la minuta de comunicación del Senado de la República. En este caso, la actitud podría ser enviar una atenta carta -aunque no creo que sea necesario- y proseguirá con la licitación pública nacional e internacional. Entonces, ¿cuál será la consecuencia o derivado de este hecho? Si quienes suscriben esta declaración aceptan que es una cruda declaración política basada en un episodio de carácter electoral realizado en nuestro país el 13 de diciembre, sabrán lo que pretenden y cuál es la responsabilidad en la que caería el Poder Ejecutivo si no cumple con esta declaración del Senado. Por supuesto, sería bueno saberlo desde ya, porque sin estudiar el tema el Senado ha decidido o quiere decidir por mayoría que esto es inconveniente para el país; los señores senadores deberían saber cuál es la actitud que adoptarán si el Poder Ejecutivo no piensa como ellos. De lo contrario sería una vana declaración. Por esta ra-

zón nos oponemos porque no nos gusta gastar la energía del Senado, incluso no estando de acuerdo con esta declaración. También decimos que no nos gusta que el Senado de la República -esta vez no acompañaremos la declaración pero en otra quizá la promoveremos- no haga mella en el ánimo de a quién vaya dirigida. Esto significa quitarle fuerza, vigor y estatura al Senado de la República. Como creemos que esta declaración fue hecha -y pido disculpas- apuradamente porque el marco de referencia es el día de mañana en cuanto a la licitación, pienso que este Cuerpo no le está dando una base verdadera y real para que sea atendida como tal. A mí, que quiero mucho, en mayoría o en minoría a este Cuerpo, me gusta que cuando él se expresa, no haya oídos sordos del otro lado con respecto a lo que el Senado de la República manifiesta. Al estar la declaración embuida de una clara matriz política creo que debilita la declaración del Senado y es por esa razón que desconfío acerca de que pueda ser escuchada su sugerencia de que finalmente se lleve a cabo.

Por esta razón y muchas otras más, es que nos oponemos a este tipo de declaración.

SEÑOR MILLOR. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR MILLOR. - Señor Presidente: con el mayor respeto hacia los señores preopinantes y considerando que esta discusión, que nos ha sorprendido, es tremendamente ilustrativa. Pienso que puede ser un preanuncio de otro estudio más profundo del tema de zonas francas y no sólo la que hoy tenemos en nuestras mesas de trabajo, sino sobre este asunto en general.

Con el mayor respeto considero que esta es una discusión un poco bizantina y francamente me ha sorprendido. En ningún momento, cuando firmamos esta declaración con el señor senador Irurtia -que suscriben senadores que representan un espectro político muy importante en el país- se nos ocurrió que pudiésemos estar superponiendo a la legitimidad surgida del último domingo de 1989, otra legitimidad. Por el contrario, nos pareció que estábamos conjugando armónicamente, como siempre se ha dado en los períodos democráticos, las legitimidades que surgen del mismo acto electoral. Esto es en definitiva el juego armónico de los distintos poderes que conforman el sistema institucional de nuestra República. ¿Desde cuándo los senadores no tenemos derecho a petición frente al Poder Ejecutivo? ¿Desde cuándo no tenemos el derecho de sugerir algo al Poder Ejecutivo? ¿Desde cuándo no podemos incursionar enriqueciendo esa relación natural del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo? Cuando un señor senador propone el llamado a Sala de un Ministro ¿está superponiendo una legitimidad a otra? Simplemente está ejerciendo un mecanismo institucional. Cuando un señor senador de la República presenta una moción relacionada con cualquier tema vinculado al quehacer nacional o mundial, como puede ser, por ejemplo, excitar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que reconozca la independencia de una zona conflictiva como puede ser la de Nagorno Karabaj ¿estamos sustituyendo la legitimidad de ese Ministro de Relaciones Exteriores por otra? Pienso que no, sólo estamos ejerciendo, por la única vía que tenemos, un derecho que también es del Senado de la República, es decir, desde una óptica política -no hay que tenerle miedo a esta palabra, porque acá somos todos políticos; yo no estoy aquí en función de poeta, sino que fui electo senador de la República en representación de determinado grupo político y para defender sus ideas- de hacer sugerencias que pueden abarcar desde el reconocimiento de una zona conflictiva del mundo hasta el deseo de un órgano legislativo en cuanto a que se incrementen determinados salarios. En este sentido estamos ejerciendo nuestra legitimidad y la ponemos al servicio del Poder Ejecutivo.

Si esto fuese algo espúreo que atentase contra el orden institucional de la República, convendría suprimir al Parlamento para que ese orden no corriera peligro. Del Parlamento no se puede esperar otra cosa que sugerencias, felicitaciones, recomendaciones y hasta recriminaciones hacia el Poder Ejecutivo. Cuando este Poder envía un proyecto de ley y el Senado no lo aprueba, no estamos sustituyendo la legitimidad del Parlamento por la del Poder Ejecutivo sino que estamos incursionando en la armónica relación de los poderes en nuestro orden institucional. Por este motivo, con el mayor respeto creo que estamos presenciando una discusión bizantina, porque en la historia parlamentaria de nuestro país han existido cientos de declaraciones de este tipo y, algunas de ellas, mucho más fuertes que ésta.

Cuando el Poder Ejecutivo instaura las Medidas Prontas de Seguridad apelando a un mecanismo institucional y a una mayoría circunstancial del Parlamento le recomienda que las levante, ¿se sustituye una legitimidad por la otra? No, simplemente expresa el sentir de las mayorías parlamentarias frente a esas medidas que adoptó el Poder Ejecutivo. Este es el orden institucional que tenemos y respetamos a través de esta minuta de comunicación.

Personalmente pienso que se han tergiversado parte de las expresiones del señor senador Zumarán, porque parecería que él quiso decir que esta declaración surge pura y exclusivamente del pronunciamiento popular del 13 de diciembre. Realmente no interpreté que el señor senador Zumarán quisiera decir eso sino que entendí que el senador, apelando el sentido común -que a veces es bueno incluir en este tipo de deliberaciones- decía que no era conveniente hablar de privatizaciones cuando todavía no hemos podido extraer las conclusiones suficientes como para saber si una mayoría inédita en la historia del país se opone a cinco artículos de una ley o sencillamente mira con resquemor determinado tipo de privatizaciones que van más allá de estos cinco artículos. Sinceramente pienso que el señor senador Zumarán se estaba refiriendo a eso. Esa es la lectura de una realidad que emergió el domingo y que simplemente llega a esta Sala en el ejercicio del menos común de los sentidos que es el sentido común pero que, con frecuencia, es conveniente ponerlo en el tapete de las discusiones. Pero más allá de esta invocación que me parece oportuna y pragmática -entiendo que es muy pragmático que se apele al pronunciamiento ocurrido

hace muy pocas horas- creo que es a contrapelo de la realidad política del país hablar hoy de una privatización muy controvertida por los que la sufren, puesto que hay que tener en cuenta que nosotros estamos en Montevideo, pero también el tema debería ser planteado en Colonia. No se me puede decir que este asunto surge en Colonia después del domingo, ya que así ocurrió desde el momento en que se lo planteó. Repito que hablar de una privatización cuando más allá de Colonia, el 71% de los ciudadanos uruguayos -de Colonia, pero también de Cerro Largo, etcétera- se acaban de pronunciar contra uno de sus espectros -sobre todo en lo que hace a las privatizaciones que dan ganancias- atenta contra el sentido común. Eso no es bueno para ninguna legitimidad: ni para la del Parlamento nacional, ni para la del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, deseo señalar que no se le puede dar otra interpretación a lo dicho por el señor senador Zumarán. No es verdad que en el Parlamento nacional este tema se encare a partir del domingo pasado. En este sentido, cabe acotar que tengo sobre mi mesa de trabajo un proyecto de ley que en este momento se encuentra a estudio de una Comisión de la Cámara de Representantes, que lleva la firma de sólo cuatro legisladores, pero que son muy representativos en tanto que lo han firmado en nombre de sus sectores. Lleva la firma del señor representante Borges, lo cual supone que esto está refrendado por el Frente Amplio; la del señor representante Stirling, lo que quiere decir que el Foro Batllista está de acuerdo; la del señor representante Guerra, y puedo garantizar que nuestro movimiento, la lista 94, lo comparte y, por último, la del señor representante Prieto, por lo cual infiero que también está de acuerdo el Nuevo Espacio.

Este proyecto de ley, que fue presentado el 10 de noviembre, por una vía distinta a la que intentamos hoy está tratando de poner las cosas en su lugar, dándole una nueva redacción más clara al artículo 44 de la Ley de Zonas Francas. Esa modificación establece que el artículo 44 quedaría redactado de la siguiente manera: "Declárase que las Zonas Francas de Colonia y Nueva Palmira, creadas por Ley Nº 7.593, de 20 de junio de 1923, se encuentran comprendidas en las disposiciones de la presente ley, correspondiendo su explotación al Estado por intermedio de la Dirección de Zonas Francas".

Con respecto a la exposición de motivos, debo expresar que un poco refleja nuestro sentir desde el momento en que se comenzó a hablar de la posible privatización de estas dos zonas francas.

Voté y defendí en la pasada Legislatura la Ley de Zonas Francas que hoy tenemos, porque soy partidario de que en el país se instalen muchas zonas francas privadas; pero esto de ninguna manera indica pensar que también sea partidario de que se privaticen las Zonas Francas estatales. ¿Qué tiene que ver una cosa con la otra? Por el contrario, si soy partidario de la existencia de Zonas Francas privadas es, precisamente, porque parto de la base de que las estatales continuarán funcionando en ese ámbito. Si alguien me dijera que van a desaparecer las Zonas Francas estatales, dejaría de ser partidario de las Zonas Francas privadas. ¿Por qué digo esto? Porque sigo creyendo que en aquellas áreas importantes para el desarrollo nacional y en las actividades que reditúan ganancias a quien incursione en ellas, es necesario, conveniente y saludable que el Estado participe, por lo menos, como ente testigo. Pero si además está comprobado que esto genera ganancias, también el Estado debe participar -porque esa es una forma de que participemos todos- en el logro de una porción de las mismas, puesto que de otra forma irían a parar pura y exclusivamente a manos de los particulares que, amparados por nuestro sistema institucional -y, al menos, por nuestra línea filosófica desde el punto de vista político- pueden desarrollar sus negocios y lucrar, ya que la filosofía del capital privado al que defendemos, no es otra que la de obtener ganancia.

Decía que no se puede decir que este tema recién se plantea después del domingo; está planteado en Colonia desde el momento en que se insinuó que se iban a privatizar las zonas francas ya existentes desde 1923, y en el Parlamento, por lo menos oficialmente, desde el 10 de noviembre, cuando cuatro partidos políticos presentaron un proyecto de ley con una exposición de motivos muy breve, pero tremendamente clara, en la que, entre otras cosas, se señala que esas dos Zonas Francas estatales le reditúan beneficios al país. Naturalmente, no es mi intención reabrir un debate sobre el sentir popular respecto a si es conveniente o no privatizar lo que da ganancias. Me parece que esto es algo que ha quedado ampliamente superado luego de la jornada vivida el domingo pasado.

En estos breves minutos, que me restan, me voy a permitir hacer otro tipo de comentarios.

¿Por qué razón se llama a licitación de estas dos Zonas Francas estatales? Francamente, no entiendo cuáles son los motivos.

Como es sabido, al amparo de la Ley de Zonas Francas que votamos, en el Uruguay se han ido estableciendo zonas francas privadas. No quiero reabrir el debate todavía pendiente sobre los entretelones o la forma en que se fue gestando la habilitación de la Zona Franca de Montevideo, respecto a la cual continúo sosteniendo que no se cumplieron las condiciones que establecía el decreto por medio del cual se permitía a un particular la explotación, ya no de una Zona Franca privada, sino de una Zona Franca tremendamente privilegiada, porque no es lo mismo estar en Colonia o en Nueva Palmira que a cinco minutos del aeropuerto de Montevideo, o a 10 minutos del único puerto internacional que tenemos. Lo que no me parece sensato es que el país se encamine, por este mecanismo, hacia lo que la filosofía del Gobierno dice que se debe tratar de retrovertir: el monopolio en materia de Zonas Francas. ¿En qué condiciones quedarían los usuarios de las Zonas Francas de Colonia y de Nueva Palmira en caso de que éstas sean privatizadas? Entiendo que hoy en día ya resulta muy engorroso a un usuario de estas Zonas Francas competir con la de Montevideo, por razones estratégicas y también de ubicación. Si todavía pueden hacerlo es porque el régimen impositivo de las Zonas Francas estatales es totalmente distinto -y así lo indica la ley- al que

impera en las Zonas Francas privadas. Pero si éstas se privatizan, el régimen impositivo será el mismo; y si los regímenes impositivos son idénticos, pues, lo que estamos haciendo es decretar desde ya la extinción de las Zonas Francas de Colonia y de Nueva Palmira, puesto que no podrán competir. Si lo pueden hacer, la situación será peor, puesto que ello se hará en función de algo que me llama poderosamente la atención, esto es, que se privatiza la Zona Franca de Colonia cuando en el Río de la Plata parecería que se va a concretar el tan ansiado sueño del Puente Colonia-Buenos Aires. Si no hay puente y estas Zonas Francas se privatizan, sus usuarios no pueden competir con los de Montevideo debido a un problema de ubicación; pero si se concreta, estas Zonas Francas pasan a ser un negocio mucho más redituable que lo que es hoy en día. Entonces, ¿por qué razón voy a hacer una concesión a un particular, si el Estado uruguayo fue el que las gestó, si tuvo que absorber las verdes en ellas y si desde hace un tiempo está disfrutando de las maduras en virtud de que arrojan ganancias? ¿Por qué voy a dar esta posibilidad a un particular si dentro de poco, con el esfuerzo del Estado uruguayo, tal vez se concrete la construcción de un puente que va a ser una obra que nos enorgullecerá a todos aunque, indudablemente, tendrá efectos colaterales? Precisamente, un efecto colateral inmediato será que la Zona Franca de Colonia pasará a ser un negocio tremendamente redituable.

En consecuencia, continúo sosteniendo -aunque sé que hay dos bibliotecas, pero el pueblo ya decidió cuál tenía razón- que no es negocio para ningún Estado desprenderse de todo aquello que da ganancia.

Tampoco me parece conveniente que sobre la marcha se cambien las reglas de juego. En medio de este debate, me haría la siguiente pregunta: ¿por qué razón han venido inversores extranjeros a las Zonas Francas de Colonia y de Nueva Palmira? ¿Por qué no fueron a Manaos, o a otra parte más atractiva del mundo? Si vinieron aquí es porque estas Zonas Francas funcionan bien. El inversor privado no es tonto; antes de instalarse estudia las posibilidades de obtener ganancias. Por algún motivo en Colonia se establecieron firmas importantes. Si lo hicieron es porque estas Zonas Francas resultan atractivas; si lo son, es porque funcionan bien; y si funcionan bien, es porque no es cierto que todo lo estatal sea ineficiente.

Vemos que una cantidad de inversores privados, al optar entre instalarse aquí, en la órbita del Estado o hacerlo en otra parte del mundo, en la órbita privada, prefirieron venir al Uruguay e instalarse en una Zona Franca que estaba en manos del Estado.

Eso se debió a que no es cierta esa dicotomía de que todo lo estatal es ineficiente, mientras todo lo privado da buenos resultados. Por alguna razón, inversores muy importantes se han instalado en las Zonas Francas de Colonia y Nueva Palmira. Sin embargo, lo hicieron confiando en determinadas reglas de juego garantizadas por el Estado uruguayo, que es algo más que el Gobierno de turno, ya que lo sobrevive siempre. Fue precisamente ese Estado uruguayo quien dio las garantías a quienes vinieron a instalarse, de que las reglas de juego eran las que se habían fijado. Entonces, ¿es posible que ahora las cambie? De ser así, pienso que el país pierde confiabilidad. Esa pérdida la va a sufrir no sólo el Estado uruguayo sino, paradojalmente, también las Zonas Francas privadas porque ¿quién va a garantizar a un inversor privado, que entre la Zona Franca Estatal y la privada, elija la segunda, que mañana no le cambiarán también las reglas de juego de esa Zona? Personalmente, a ese inversor extranjero no me animo a garantizarle que en el día de mañana; no se le vayan a cambiar otras reglas de juego que nada tienen que ver con los organismos estatales.

Por lo tanto, me parece muy poco saludable y muy inconveniente para un país al que le es necesario atraer capitales extranjeros. Creo que respecto de este punto estamos todos de acuerdo.

Si aquí se invoca el plebiscito del pasado domingo, debo decir que quien habla así como el partido político al que pertenece -tanto los sectores que defendieron el sí como los que apoyaron el no, no hacen distinciones entre capital privado extranjero y nacional, dado que el capital no tiene fronteras. El Partido Colorado siempre defendió una sociedad capitalista; si lo hizo, es porque la conoce y por conocerla, es que la quiere allí donde le pueda poner el hombro al Uruguay y no donde venga a llevarse las vacas más lecheras del tambo.

Con prescindencia de todo, con prescindencia de que al capital privado lo quiero construyendo la grandeza del país y no llevándose lo que ya está hecho y con prescindencia de la diferencia de matices que puede haber en torno al referéndum del pasado domingo, debo decir que el Partido Colorado nunca fue una barrera para el capital privado extranjero que, de buena fe, viniese a trabajar en el país. El capital es capital y tiene una ética que nosotros hemos defendido. El primer punto de esta ética es no perder; el segundo, ganar.

Obviamente, si estamos privatizando algo que no pierde y que ya está ganando, van a existir interesados.

Pero, me parece que tenemos el legítimo derecho de expresar que estamos interesados en la dirección contraria, porque también somos accionistas de esta empresa, dado que formamos parte del Estado uruguayo. Así, si el capital privado, con su ética tiene el legítimo derecho de estar interesado en quedarse con esta Zona Franca, yo también, como parte del capital nacional, tengo derecho a que este negocio, que da excelentes ganancias, quede en mi órbita, que está garantizada por el Estado uruguayo, con prescindencia del Gobierno de turno.

Por lo tanto, no sólo hemos firmado esta minuta y respaldamos lo actuado por nuestra bancada en la Cámara de Representantes, que junto con otros sectores políticos firmó este proyecto -que es anterior al referéndum del domingo próximo pasado- sino que, además, consideramos que más allá de las legítimas expresiones de cada uno de los señores senadores, la misma tendría que votarse en el día de hoy, con la esperanza de que el Poder Ejecutivo atienda nuestra sugerencia. ¿Por qué vamos a pensar lo peor si podemos esperanzarnos con lo mejor? Si el

Poder Ejecutivo no atiende nuestra propuesta, veremos qué ocurre. Muchas veces no lo ha hecho y el mundo no se acabó. Pero por lo menos, dormiremos con la conciencia tranquila de que hicimos, de forma legítima y sin avasallar ningún derecho, todo lo posible para que el Estado uruguayo no hiciese un pésimo negocio.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE. (Dr. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Quiero volver sobre los conceptos expuestos en mi primera intervención, en cuanto a que el origen de este llamado a licitación se encuentra en la Ley de Zonas Francas, votada en la Legislatura pasada. Esa ley admite la explotación de las Zonas Francas por parte de entidades públicas o privadas.

Ahora bien; el Gobierno actual, o sea, el sector que hoy ocupa el Poder Ejecutivo, en su propuesta electoral preveía como uno de sus postulados esenciales la reestructura del Estado a través de la reducción de su injerencia en las actividades industriales y comerciales, así como de su fortalecimiento en determinados rubros. En función de esa propuesta y atendiendo a ese postulado electoral es que llama a licitación para conceder la explotación de la Zona Franca de Colonia.

Otro punto que debemos calificar cuidadosamente es el que tiene que ver con el recurso de referéndum que culminó con los resultados obtenidos el domingo 13 de diciembre.

Cuando se inició este proceso contra la llamada Ley de Empresas Públicas recuerdo que el señor senador Gargano anunció en esta Cámara que, de alguna manera, intentaría iniciar este recurso. En un principio, cuando se encaró el mismo, se le pensó en función de la totalidad de la ley y no solamente de una parte de ella. Entiendo que fue a instancias de la intervención del señor senador Zumarán en el seno de la Comisión Pro-Referéndum, que se logró que se restringiesen los alcances de esta iniciativa a sólo cinco artículos que fueron, precisamente, los que el Foro Batllista votó negativamente en el Parlamento.

Por lo tanto, existiendo dos iniciativas de referéndum, una total y otra parcial y habida cuenta de que la primera fue eliminada, quedando sólo la segunda, y restringida a sólo cinco artículos, pienso que es este el punto de inflexión al que debemos atenernos para interpretar los resultados del referéndum que tuvo lugar el domingo próximo pasado.

Los antecedentes históricos de este procedimiento, que como se vio descartaron la opción por la derogación total de la ley nos obligan a tener una interpretación restrictiva de dicho resultado. Habida cuenta de ello pienso que no podemos extraer, como se pretende con este proyecto de resolución, que precisamente se resolvió lo inverso, y que, por tanto deban suspenderse las tratativas para la enajenación de PLUNA, así como tampoco que debamos volver atrás sobre lo actuado con respecto a ILPE.

Por lo tanto, legitimar esta resolución en base a ese resultado, cuyos antecedentes lo restringen sólo a cinco artículos me parece, a todas luces, algo inconveniente y contrario a principios de coherencia y razonabilidad que un Cuerpo como el Senado debe respetar.

Es cuanto quería decir.

SEÑOR BLANCO. - Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BLANCO. - Hace un momento el señor senador Millor decía que el debate lo había sorprendido y debo manifestar que a mi también aunque no exactamente por las mismas razones que exponía el señor senador.

Tal vez con cierta ingenuidad, cuando tomé conocimiento de este proyecto de declaración, me limité a examinar su texto, su tenor literal, sin analizar otro tipo de implicaciones o derivaciones de carácter político que ahora se manifiestan en el curso del debate. Con esa primera actitud, había comenzado a hacer algunas anotaciones para fundamentar mi voto contrario a la adopción de ese texto. Quiero compartir con el Cuerpo el fruto inicial de esa ingenuidad, aunque luego, de alguna forma lo pueda complementar con otros aspectos.

En primer lugar, tomé nota de mi disposición en general contraria a este tipo de declaraciones. Considero que cuando un órgano público -con más razón, el Parlamento- adopta una declaración que no tiene fuerza constitucional o legal para imponerse, en general está debilitando su acción y su prestigio institucional. Ese no es el caso, por ejemplo, de algunas declaraciones que se mencionaron en el curso del debate en materia de política exterior, y que pueden ser aceptables. Tampoco lo es cuando, a veces, el Cuerpo legislativo se adelanta de alguna forma a señalar su opinión en un determinado tema concurrente a lo que puede ser, en el futuro, su pronunciamiento en conjugación con otro de los poderes del Gobierno a los efectos de la legislación. Es decir que en esas oportunidades adelanta su voluntad, su disposición a dar su voto en algunas materias que puedan ser de competencia concurrente. Pero ese no es el caso, ya que aquí se implica un juicio de valor.

8) SESION EXTRAORDINARIA DEL SENADO

SEÑOR BRUERA. - Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Tiene la palabra el señor senador.

SEÑOR BRUERA. - Voy a formular moción en el sentido de que el Senado vote una sesión para el próximo martes 22, a las 15 horas, a fin de continuar la discusión del proyecto de ley por el que se crean los instrumentos legales para la Protección del Medio Ambiente e Impacto Ambiental.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - La Mesa informa que se está llamando a Sala porque no hay número para votar.

9) ZONA FRANCA DE COLONIA. Declaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Puede continuar el señor senador Blanco sobre la declaración referida a la Zona Franca de Colonia.

SEÑOR BLANCO. - Decía, señor Presidente, que en este caso mi oposición a esta declaración se deriva, en primer lugar, de que en términos generales no es conveniente que un órgano público emita declaraciones en las materias o temas sobre los que no tiene la competencia constitucional para imponer esa opinión o cuando ésta no se emite dentro del mecanismo constitucional para la relación entre los poderes.

En segundo lugar, entiendo que estas declaraciones pueden ser aceptables en algunos casos especiales, como las que versan sobre política internacional o cuando con ellas se anticipa la voluntad del órgano legislativo.

En tercer término, considero que las razones de conveniencia o inconveniencia que se alegan no se han discutido anteriormente y no son algo evidente por sí mismas. Hemos visto en la discusión de hoy que la inconveniencia podría estar dada por razones operacionales, técnicas o funcionales. También podría haber una inconveniencia por el régimen público o privado de explotación de las zonas francas, tal como lo señaló el señor senador Millor. Asimismo, podría haber una razón de inconveniencia por la posible o presunta relación con el pronunciamiento popular del 13 de diciembre.

En estos momentos no tenemos elementos de juicio suficientes como para expedirnos sobre todos estos aspectos de conveniencia que se mencionaron; sin embargo, sí podemos expedirnos sobre algunos de ellos. Con respecto a su relación con el referéndum, no existe en ese acto jurídico de votación popular nada que impida la prosecución de esta licitación, que enerve las facultades legales que posee la Administración para llevarla adelante en función de una ley diferente a la que fue objeto de impugnación. Por supuesto, esta licitación no está amparada en ninguna de las normas derogadas; tiene su base en una ley diferente, que incluso fue sancionada en una Legislatura anterior. No podría compartir el criterio de que se trata de una especie de derogación por contigüidad, que se vendría a añadir a la tácita y expresa, ni tampoco podría aceptar políticamente que el conjunto de las facultades constitucionales y legales de la Administración quedara de alguna manera bajo una situación de sospecha en cuanto a sus posibilidades de ejercicio, es decir, en una zona crepuscular o de penumbra en lo que hace a su funcionamiento y aplicación.

En cambio, señor Presidente, sobre los otros aspectos de conveniencia aludidos -sobre el aspecto de conveniencia operacional, técnica y funcional y sobre el de cuál es el régimen jurídico más adecuado, si el público o el privado- no poseemos elementos de juicio para decidir en un sentido o en otro. No podríamos hacer un pronunciamiento sobre la conveniencia o inconveniencia en estas circunstancias.

Los argumentos señalados por el señor senador Millor con mucha vehemencia, claridad y fuerza me abren mucho más el panorama de la duda acerca de si tenemos los elementos de juicio como para opinar con conocimiento de causa plena sobre si es o no conveniente la licitación a que se hace referencia.

Por último, señor Presidente, como se ha dicho en Sala, entendemos que hay otros medios idóneos para actuar en esta materia, máxime cuando, como se ha reconocido, este acto de apertura de la licitación no implica que se cause un perjuicio irreparable, en tanto la Comisión Permanente posee todas las facultades adecuadas para ejercer los medios de control que puedan estimarse del caso.

Por estas razones, señor Presidente, no voy a acompañar el proyecto de resolución presentado.

10) SESION EXTRAORDINARIA DEL SENADO

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - De acuerdo con la interpretación que la Mesa recibió de la Secretaría, la moción de orden del señor senador Bruera puede ser votada con quórum mínimo, es decir, con 11 presentes.

SEÑOR ZUMARAN. - Dado que se va a proceder a la votación, sugiero que en lugar de a las 15 horas, la sesión comience a las 15 y 30.

SEÑOR BRUERA. - De acuerdo.

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción presentada en el sentido de que el Senado sesione el próximo martes 22 a las 15 y 30 horas.

(Se vota:)

-13 en 14. **Afirmativa.**

11) SE LEVANTA LA SESION

SEÑOR PRESIDENTE (Dn. Reinaldo Gargano). - No hay número para votar el proyecto de resolución y hace más de 10 minutos que se está llamando a Sala.

Por lo tanto, se levanta la sesión.

(Así se hace, a la hora 19 y 9 minutos, presidiendo el señor senador **Gargano** y estando presentes los señores senadores **Amorín Larrañaga, Astori, Batalla, Blanco, Bruera, Cassina, Cigliuti, Guntin, Irurtia, Korzeniak, Millor, Pérez** y **Zumarán**).

DR. GONZALO AGUIRRE RAMIREZ
Presidente

Dr. Juan Harán Urioste
Dn. Mario Farachio
Secretarios

Sra. Alba E. Rubio Cuadrado
Directora General del Cuerpo de Taquígrafos

Depósito Legal 205147/92